

Idealer og ambivalens

Bakkebyråkrater i Nav i møte med brukere

Solveig Tesdal



Masteroppgave ved institutt for sosiologi og
samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

30.06.2015

© Solveig Tesdal

2015

Idealer og ambivalens – Bakkebyråkrater i Nav i møte med brukere

Solveig Tesdal

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Copycat

1 Sammen drag

Denne oppgavens utgangspunkt er veiledere i Nav, og deres erfaringer med brukeroppfølgning.

Gjennom analyse av 15 kvalitative dybdeintervjuer avdekkes to overordnede dilemma:

Dilemma knyttet til ressurs håndtering og dilemma knyttet til makt.

Ressurs håndteringen veilederne står ovenfor dreier seg primært om tid. Alle veilederne forholder seg til, og posisjonerer seg i en diskurs om tidspress som problem. De inntar tre ulike posisjoner i denne diskursen: Tilslutning, delvis tilslutning og avvising. Særlig mellomposisjonen, delvis tilslutning, peker i retning av mulige løsninger på opplevelsen av tidspress blandt veiledere i Nav, da veilederne her gir uttrykk for å selv ikke opplever tidspress som problem, og skisserer grep som har bidratt til det.

Veilederne står overfor tre dilemma i ressurs håndteringen: Dilemma mellom oppfølgning og forvaltning, dilemma mellom byråkratiets mål og egne idealer (målforskyvning) og dilemma mellom de brukerne som *vil* ha hjelp og de veilederne mener *trenger* hjelp. I prioritering mellom oppfølgning av brukere og forvaltning gir veilederne uttrykk for at de ønsker å prioritere oppfølgningen, men de beskriver at forvaltningsoppgaver prioriteres svært høyt. Til tross for at tidspress beskrives som en utfordring for flere av veilederne, velger likevel en del å utvide eget ansvar gjennom å håndtere oppgaver det er sentrale føringer på at de ikke skal jobbe med. Dette ser ut til å dreie seg om et ønske om å være til nytte for brukeren, og gi god helhetlig oppfølgning. Veilederne gir i liten grad uttrykk for at de prioriterer *mellom* brukere. Gjennom eksempler på møter med brukere, og vanskelige og enkle oppfølgningssaker, gir de likevel uttrykk for en kategorisering av brukere basert på brukerens ressurser og moralske egenskaper.

Når det gjelder bruken av makt eller støtte i oppfølgingsarbeidet, framstår veilederne som til dels motvillige forvaltere av regelverk. De vurderer makt som et lite hensiktsmessig virkemiddel, men bruker den der de opplever å ikke ha andre handlingsalternativer. Dette begrunnes med både egne idealer og motivasjon for jobben – målet er å hjelpe mennesker i vanskelige situasjoner – og som strategiske valg. Veilederne gir uttrykk for at samarbeid er det som gir løsninger på lang sikt, og at en god relasjon med brukeren er avgjørende for å få resultater. Veilederne bruker likevel makt, men beskriver at dette skjer der regelverket tvinger det frem, eller i møter med brukere som ikke vil eller kan samarbeide. De sistnevnte brukerne,

som ikke er i stand til å samarbeide fordi de gjerne ikke evner å formulere klare mål eller interesser, vil også trolig være de mest marginaliserte.

2 Forord

Først og fremst vil jeg takke alle som stilte opp til intervjuer. Denne oppgaven ville ikke vært til uten dere. Tusen takk for at dere tok dere tid til å dele erfaringene deres med meg. Dere har vist et engasjement for jobben deres som er inspirerende.

Fredrik Engelstad, som har vært min hovedveileder, fortjener stor takk. Du har utvist en fleksibilitet og vilje til å hjelpe som er langt over det en kunne forvente. Din veiledning har gitt denne oppgaven betydelige løft. Flere ganger har inspirerende samtaler med deg gitt ny giv til dette prosjektet.

Jeg vil også takke min biveileder Karin Dyrstad for mange nyttige innspill og kloke råd. Spørsmål og kommentarer fra deg har bidratt til at jeg har tenkt i nye retning om både forskningsopplegg og analyse.

En stor takk til mine gode venninner Oda Sjøvoll og Helga Øvsthus Tønder, og min søster Kari, som har lest og gitt grundige tilbakemeldinger. Dere var til stor hjelp i en slitsom innspurt!

Det er likevel tre mennesker som fortjener den aller største takken: Tora, Sigrid og Benjamin. Tora og Sigrid: Vi har fått mindre tid enn jeg liker den siste tiden, men tiden med dere har vært fantastiske avbrekk fra masterskriving. Til Benjamin: Du har trøstet og oppmuntret meg, lest og kommentert, diskutert og korrekturlest denne oppgaven. For det er jeg veldig takknemlig. Din støtte i denne prosessen, både ved å underholde ungene så jeg kunne skrive, konkret hjelp med oppgaven og utrettelig tro på at jeg skulle klare dette, har vært helt avgjørende.

Solveig Tesdal

Oslo, 30. juni 2015

3 Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sammendrag..... | 3 |
| 2 | Forord..... | 5 |
| 3 | Innholdsfortegnelse | 6 |
| 4 | Introduksjon | 1 |
| 4.1 | Tema og problemstilling..... | 1 |
| 4.2 | Nav, arbeidsavklaringspenger og veiledernes arbeidssituasjon | 4 |
| 4.3 | Studiens oppbygning | 7 |
| 4.4 | Mitt bidrag | 8 |
| 5 | Teori | 9 |
| 5.1 | Teorier om makt | 9 |
| 5.1.1 | Legitim og illegitim makt..... | 9 |
| 5.1.2 | Underordning og avmakt..... | 10 |
| 5.2 | Relasjon mellom veileder og bruker..... | 12 |
| 5.3 | Bakkebyråkrater..... | 13 |
| 5.3.1 | Bakkebyråkratenes makt | 14 |
| 5.3.2 | Bakkebyråkratenes strategier | 15 |
| 5.3.3 | Brukerstrategier | 16 |
| 5.3.4 | Regelverk som kontroll? | 17 |
| 5.3.5 | Bruk og kritikk av Lipskys teori om bakkebyråkrater | 17 |
| 5.4 | Tilgjengelighetsteori | 18 |
| 5.5 | Tidligere forskning | 20 |
| 6 | Metode..... | 22 |
| 6.1 | Intervju som metode | 23 |
| 6.1.1 | Intervjuguide | 24 |
| 6.1.2 | Utvalg | 25 |
| 6.1.3 | Rekruttering..... | 27 |
| 6.1.4 | Om intervjuene | 29 |
| 6.2 | Pålitelighet og gyldighet..... | 31 |
| 6.2.1 | Relasjon forsker og informant..... | 33 |
| 6.2.2 | Etiske refleksjoner..... | 35 |

| | | |
|-------|---|----|
| 7 | Ressurshåndtering i bakkebyråkratiet | 36 |
| 7.1 | Tidspress | 37 |
| 7.1.1 | Tilslutning | 38 |
| 7.1.2 | Delvis tilslutning | 40 |
| 7.1.3 | Avvisning | 42 |
| 7.1.4 | Oppsummering | 42 |
| 7.2 | Tre dilemma i ressurshåndteringen: | 44 |
| 7.2.1 | Dilemma mellom oppfølging og forvaltning | 45 |
| 7.2.1 | Målforskyvning og inntektssikring | 52 |
| 7.2.2 | Prioritering mellom brukere | 54 |
| 7.3 | Hva koster prioriteringen? | 62 |
| 7.3.1 | Konsekvenser for brukerne | 62 |
| 7.3.2 | Konsekvenser for veilederne | 63 |
| 7.3.3 | Oppsummering av kostnader ved prioriteringen | 64 |
| 8 | Hierarkiske relasjoner og asymmetrisk kommunikasjon | 66 |
| 8.1 | Maktdiskursen | 68 |
| 8.1.1 | Hva begrenser maktbruken? | 71 |
| 8.1.2 | Brukernes avmakt | 78 |
| 8.1.3 | Konklusjon maktdiskursen | 79 |
| 8.2 | Samarbeidsdiskursen | 80 |
| 8.2.1 | Idealer og rettigheter | 80 |
| 8.2.2 | Utfordringer | 84 |
| 9 | Resultater | 87 |
| 10 | Litteratur | 90 |
| 11 | Vedlegg | 92 |
| 11.1 | Vedlegg 1: Informasjonsskriv | 92 |
| 11.2 | Vedlegg 2: Intervjuguide | 93 |

4 Introduksjon

4.1 Tema og problemstilling

Fra myndighetenes side er det likevel en fornyet interesse for å finne frem til de arbeidsføre og andre som bør klare seg selv. (...) De økonomiske begrunnelsene for denne linjen samspiller med et ideologisk skifte, og avgrensningsproblemet blir stilt og forsøkt løst på en måte som peker tilbake til mellomkrigstidens og 1800-tallets sosialpolitiske praksis. Vi får et skifte fra «ressurs»- og «markeds»- dimensjonen til en sterkere vekt på «moral»- dimensjonen(...)På ny blir det lagt større vekt på den nødstiltes eget ansvar for den situasjonen de har kommet opp i, og det stilles strengere krav til mottakernes selvhjelpsbestrebelser.

(Mindré, 1990, p. 208)

I en arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukeren i sentrum må organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om evne til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud.

(St.prp.nr.46, 2004-2005, p. 10)

Sitatene over viser til en spenning i den velferdspolitiske utviklingen. På den ene siden en økt vektlegging av plikt og behovsprøving i velferdsytelsene og styrkede brukerrettigheter på den andre. Denne spenningen skal balanseres og håndteres av den enkelte veileder på det enkelte Nav-kontor i hvert enkelt brukermøte. Det gir grunn til å stille spørsmål ved hvordan relasjonen mellom bruker og Nav-veileder har blitt påvirket av disse endringene.

Det er overordnet mål for Nav at brukeren står i sentrum. Dette inngikk også som en del av begrunnelsen for Nav-reformen – å omorganisere tjenestene slik at de i større grad møtte brukernes behov. Nav er et resultat av en omfattende reformprosess som startet 1. juli 2006. Reformen skulle løse grunnleggende utfordringer i den norske velferdsstaten gjennom å få flere mennesker i arbeid, redusere bruken av trygd, gi bedre tilpassede tjenester til brukerne

og sikre mer formåls- og kostnadseffektiv organisering (St.prp.nr.46, 2004-2005, p. 5). Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) ble slått sammen. Gjennom et lovfestet partnerskap ble også den kommunale sosialtjenesten samordnet med tjenestene fra disse tidligere statlige etatene i lokale Nav-kontor i alle landets kommuner. Det første Nav-kontoret ble etablert i oktober i 2006, mens det siste av de 457 kontorene åpnet i april 2011.

Tema for denne masteroppgaven er Nav-veileders erfaringer med brukeroppfølgning i det som kan betegnes som en av de mest sentrale norske velferdsinstitusjonen, og den viktigste møteplassen mellom staten og borgerne (Hansen, Lundberg, & Syltevik, 2013, p. 11). Min studie er gjennomført etter at reformen var blitt implementert, og «støvet hadde lagt seg». Siden flere studier de siste årene har vært fokusert på selve reformprosessen kan min studie bidra til å belyse praksis etter at omstillingen var gjennomført. Gjennom kvalitative intervjuer med veiledere ved et utvalg Nav-kontor forsøker jeg å belyse deres forståelse av egen praksis, og dilemma i spenning mellom støtte og krav til brukerne de har ansvar for. Jeg har valgt teoretiske perspektiver som bidrar til å belyse intervjuene, og trekker på Webers maktbegrep, Lipskys teori om bakkebyråkratene og tilgjengelighetsteori.

To av hovedmålene til Nav-reformen, arbeidslinje og brukerretting, kan sies å inneholde dels motstridende syn på både brukere og Navs rolle. Arbeidslinjen finner sin begrunnelse i en bekymring for at insentivene for arbeid er for svak og ytelser fra velferdsstaten for sjenereøse. Fortellingen om brukerne i Nav blir her fortellingen om personer som «snylter» på velferdsstaten, er late og «ikke står opp om morran» som Bjarne Håkon Hansen uttrykte det da han var arbeidsminister. Denne problemforståelsen representerer en dreining fra vektlegging av rettigheter og hjelp, til økt oppmerksomhet mot insentiver. En bekymring for at velferdssystemet «motiverer» til passivitet (Dean & Taylor-Gooby, 1992) har fått stor oppmerksomhet, og bygger på en kritikk av velferdsstaten som vokste frem på 1980 tallet. Denne kritikken har fått stor innflytelse i en rekke land, og både motivert til nedbygging av velferdsordninger, og til store reformprosjekter. I Norge har politikk begrunnet i arbeidslinja blant annet resultert i nedbygging av trygdeordningene gjennom nittitallet (Fossestøl, 1999, p. 1), og videre gjennom 2000-tallet gjennom blant annet erstatning av tidligere ytelser med arbeidsavklaringspenger.

Innenfor denne problemforståelsen blir Nav, og Nav-veiledernes, oppgave å bruke pisk, og gjennom vektlegging av plikt og egenansvar få «umotiverte» brukere i jobb. Brukerrettingen innebærer på sin side et syn på brukeren som handlende og kunnskapsrik. Her er den

kompetente brukeren en ressurs som bør ha styring i egen sak for å komme i, eller beholde, arbeid. Rettigheter og hjelp er betones tyngre innenfor denne målsetningen. Der arbeidslinja betoner veiledernes rolle som portvokter, vektlegger brukerrettingen veiledernes rolle som hjelper og veileder.

Det er relasjonen mellom veileder og bruker som er fokus i denne oppgaven, og hvordan veilederen forstår denne relasjonen. Informantene i denne oppgaven har oppfølging av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger.

Problemstilling

I oppgaven vil jeg svare på følgende problemstilling:

- Hvordan håndterer veilederne spenningene mellom ulike målsetninger for arbeidet de skal utføre?

Denne overordnede problemstillingen vil jeg utforske ved hjelp av følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan prioriterer veilederne mellom mål, oppgaver og brukere i sin konkrete, daglige ressurshåndtering? Prioriterer de brukeroppfølgning eller forvaltning?
- Rettferdiggjør eller problematiserer veiledere bruk av makt i møte med brukere? I hvilke situasjoner bruker de makt?

Spørsmålene knyttes overordnet til implementering av politiske målsetninger om brukermedvirkning og arbeidslinje, og hvordan disse erfares blant veiledere som skal omsette målsetningene til praksis i brukermøter. Jeg ønsker å se på hvordan veilederne «gjør» ressurshåndtering, og hvilke konsekvenser organisering av arbeidet og prioritering mellom oppgaver og brukere får for brukernes innflytelse og realisering av rettigheter. Videre vil jeg undersøke hvordan veilederne ser på egen makt, og om de vurderer den som legitim eller ikke og hvordan dette varierer over ulike typer situasjoner og interaksjoner med ulike typer brukere. Jeg ønsker også å undersøke veiledernes vurderinger av brukernes mulighet til å yte motstand, og om de opplever dette som reelle hindringer eller endringsfaktorer i sitt arbeid. I hvilke situasjoner og for hvilke typer brukere er slike eventuelle strategier tilstede?

Veilederne som er intervjuet i arbeidet med denne oppgaven har ulike bakgrunn, både sosialfaglig bakgrunn, bakgrunn fra kulturliv og lengre universitetsutdanning innen samfunnsfag, jus eller humaniora. Det er både veiledere som er relativt nye i jobben, og en del som har svært lang fartstid. Av disse har veilederne både erfaring fra tidligere Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. De arbeider ved både små, mellomstore og store Nav-kontor, spredt på 6 fylker, og både i byer og på mindre tettsteder. Noen arbeider utelukkende med en avgrenset gruppe innenfor AAP, mens andre jobber både med oppfølging på sosialstønad, sykepengene, dagpenger og AAP. Til sammen er 15 veiledere intervjuet.

4.2 Nav, arbeidsavklaringspenger og veilederens arbeidssituasjon

Navreformen var et faktum i oktober 2006, da de første Nav kontorene åpnet. Bakgrunnen for etableringen av Nav var mål om:

- Flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) ble slått sammen, og gjennom et lovfestet partnerskap ble også den kommunale sosialtjenesten samordnet med tjenestene fra disse tidligere statlige etatene i lokale Nav-kontor i alle landets kommuner. Dette partnerskapet innebærer også at Nav har to styringslinjer – en statlig og en kommunal. Hvordan dette eierskapet skal reguleres er fastslått i en rammeavtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet og KS. Det er i dag 457 Nav kontor i Norge, og det siste åpnet i april 2011.

Arbeidslinja, som ble introdusert i Attføringsmeldingen i 1992 dreier seg om at flest mulig skal forsørge seg selv gjennom arbeid, og at inntetssikring fra det offentlige er for de som ikke er i stand til å ha arbeid (Andreassen, 2011b, pp. 14-15). Denne er et viktig bakteppe for Nav-reformen. Det andre perspektivet som preger målsetningene for Nav er målet om helhetlige tjenester til brukerne, der brukerne skal få rask og riktig bistand ut fra sine behov.

Som en del av Nav-reformen fikk flere ansatte nye oppgaver og ansvar for nye brukergrupper. Kontorene har svært varierende størrelse med alt fra tre ansatte til nærmere 200. Dette varierer med hvor stor kommunen eller bydelen er, og hvilke tjenester kommunen har valgt å legge inn i Nav-kontoret. Kommunene var pålagt å legge inn sosialhjelp, men de fleste kommunene har også lagt inn andre kommunale tjenester. Rustiltak og boligsosiale tiltak, gjeldsrådgivning og integrering av flyktninger og innvandrere ble lagt inn av mange kommuner (Fimreite & Hagen, 2009).

I løpet av Nav-reformen har flere statlige oppgaver og vedtaksmyndigheter blitt flyttet ut av Nav-kontorene og over i sentraliserte forvaltningsenheter. Eksempler på dette er pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene. Disse håndterer saker som dreier seg om alderspensjon, barnetrygd, foreldrepenger, barnebidrag, stønad til enslig forsørgere, grunnstønad, hjelpestønad og en del stønad til hjelpemidler. Egne kontaktsentre ble etablert for å håndtere telefonhenvendelser til Nav (Andreassen, 2011b, pp. 21-22). Tidligere studier har funnet at organiseringen fra de gamle etatene mange steder ble beholdt da Nav ble etablert. I de tidligere etatene jobbet medarbeiderne med avgrensede saksområder eller ytelser, og hadde ansvar for alle brukere på eksempelvis en ytelse, slik som attføring, som var født innefor et bestemt datospenn. De omtalte sine ansvarsområder som fag, og fagbegrepet var nært knyttet til forvaltning av det regelverket ytelsen eller området var basert på. Tone Alm Andreassen peker på at «denne organiseringen styrte medarbeidernes oppmerksomhet mot regelverk, saksbehandling og vedtak heller enn brukernes situasjon og behov» (Andreassen, 2011a, pp. 32-33).

Da Nav ble etablert var det to hovedmodeller for organisering: en generalistmodell og en spesialistmodell. Innen generalistmodellen ble medarbeiderne organisert i team på tvers av tidligere etatsgrenser, og målet var at alle skulle kunne alt. I praksis betyr det gjerne at en jobber på tvers av ulike ytelser og innsatsbehov. En veileder vil dermed kunne ha ansvar for brukere både på arbeidsavklaringspenger, dagpenger, uføretrygd, sosialhjelp og tiltakspenger, med tilhørende vidt spekter av behov for bistand. I spesialistmodellen beholdt man i stor grad inndeling etter tidligere etatsgrenser. Nye ansatte på store kontor ble sosialisert inn i de tidligere etatenes kulturer, gjennom at spesialiseringen på regelverk og ytelser ble beholdt (Andreassen, 2011a, pp. 34-35). Det resulterte i store forskjeller internt i Nav, både mellom fylker og mellom kontor innad i samme fylke, på hvordan Nav kontoret er organisert, og

hvilke oppgaver veilederne har. Senere har en gått mer bort fra generalistmodellen i de sentrale anbefalingene, men flere kontor er fortsatt organisert på denne måten.

Ressurssituasjonen i Nav har vært jevnlig debattert siden etableringen av Nav. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte en kartlegging av ressurssituasjonen i 2013, og konklusjonen var at «kapasitetsutfordringer gir utslag i lavere hyppighet i brukeroppfølgningen, varierende kvalitet på avklarings- og oppfølgingsarbeidet og for lite kontakt med arbeidsgivere» (Langeland & Galaasen, 2014, p. 76). Langeland og Galaasen viser til at dette dels skyldes foreldede ressursfordelingskriterier i Nav. Mange brukere per veileder fører til problemer med å planlegge og strukturere arbeidet, og at mye tid går med til å få oversikt over porteføljen av brukere. Veilederne gjennomfører i følge denne undersøkelsen mellom to og ti brukersamtaler per uke. For veiledere med ansvar for mange brukere går mye tid til uplanlagt brukerkontakt. Veilederne som intervjues i undersøkelsen viser også til at måltallene gir et for positivt bilde av oppfølgningen, der det bak de kvantitative tallene kan skjule seg arbeid av dårlig kvalitet (Langeland & Galaasen, 2014, p. 76)

Veiledere i Nav bruker på landsbasis i snitt i overkant av 30% av tiden sin til å følge opp brukere. Til sammenligning går omtrent 10% av tiden med til enten arbeidsevnevurdering eller behovsvurdering (Langeland & Galaasen, 2014, p. 69). I tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014 blir det slått fast at brukere på arbeidsavklaringspenger skal følges opp minst to ganger per år. I snitt har over 80% av brukerne på AAP hatt kontakt med ansatte i Nav 2 ganger eller mer i løpet av en periode på 6 måneder. Samtidig har kun litt over halvparten hatt møte i løpet av en like lang periode (Hansen, 2013, pp. 56-58). Riksrevisjonen fant i 2012 at ansatte ved Nav lokal i snitt hadde oppfølging av mellom 50-200 brukere hver. Navs egne ressursundersøkelse viser at spennet kan være på mellom 30 brukere per veileder til 300 brukere per veileder (Langeland & Galaasen, 2014, p. 73).

Nav har siden 2008 gjennomført årlige brukerundersøkelser der brukere blir bedt om å vurdere tilbudet de får fra Nav innenfor tre hovedkategorier: Hvor fornøyd de er med den servicen de får, i hvilken grad Nav innfrir deres forventninger og hvor stor tillit de har til Nav. I den siste brukerundersøkelsen fra 2014 oppga 76% av brukerne at de var fornøyd med den servicen de fikk. I denne undersøkelsen er det også en del spørsmål som dreier seg om kvaliteten i oppfølgningen, og da særlig om brukerne opplever å bli hørt og få nyttig bistand. På to slike spørsmål, «veileder la vekt på hva jeg hadde å si» og «veileder var interessert i å

finne gode løsninger for meg», ga brukerne en snittvurdering på 4,8 på en skale fra 1-6. På spørsmål om veiledningen, «veileder fikk meg til å se nye muligheter» og «veileder har god kunnskap om lover og regelverk», ga brukerne en snittvurdering på henholdsvis 3,7 og 4,4 (2014). Slike undresøkelser gir imidlertid et svært grovt inntrykk, og kan skjule store forskjeller mellom ulike brukere.

I 2010 ble ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepestønad slått sammen til en ny ytelse: Arbeidsavklaringspenger. Målet var å vri ressursbruk fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging. I meldingen som tok for seg denne endringen, ble det også foreslått en rekke andre tiltak som samlet skulle snu «tilnærmingen til den enkelte bruker fra hans eller hennes begrensninger til muligheter» (St.meld.nr.9, 2006-2007, p. 16). Dette er en ytelse som innvilges dersom visse vilkår er tilstede for personer som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Ytelsen er midlertidig, og kan gis i inntil fire år. Meldingen pekte på at forskjellene i behovene til mottakere av de ulike tidligere ytelsene ikke nødvendigvis var store:

Med et så omfattende og vel utbygd velferdssystem som det norske, kan de ulike stønadsordningene fungere delvis som alternativer for å dekke opp om lag samme livssituasjon. Dagpenger, kurspenger, lønnssubsidiering, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og sosialhjelp kan blant annet delvis overlappe hverandre"

(St. Meld nr. 14 (2002-2003))

I motsetning til en del andre ytelser, som uføretrygd og frem til nylig sosialhjelp, stilles det krav om aktivitet for å motta ytelsen. Brukerne som mottar denne ytelsen er en sammensatt gruppe, med vidt forskjellige grunner til at de står utenfor arbeidslivet. Både personer med helseutfordringer eller funksjonshemminger, personer med rusproblemer og personer som har vært langtidsledige vil inngå i brukergruppen som mottar AAP. Mange vil også kunne ha lang stønadshistorikk bak seg, gjennom både sykepenger, dagpenger og ulike kombinasjoner av de tidligere ytelsene som nå har blitt samlet i AAP.

4.3 Studiens oppbygning

I kapittel 5 vil jeg presentere de teoretiske perspektivene på makt og samhandling mellom borger og offentlige institusjoner jeg vil trekke på videre i oppgaven, og drøfte i hvilken grad

de vil kunne belyse veiledernes erfaringer og spørsmålene denne oppgaven sikter å besvare. I kapittel 6 vil jeg presentere metode og fremgangsmåte brukt i denne oppgaven, og drøfte analysenes pålitelighet og gyldighet. Kapittel 7 utgjør det første av to analysekapitler der jeg vil ta for meg veiledernes fortellinger om ressursåndter og prioritering i arbeidshverdagen og drøfter hvordan dette kan påvirke maktforholdet i relasjon mellom veileder og ulike typer brukere. I det andre analysekapittelet, kapittel 8 vil jeg presentere og analysere de intervjuedes refleksjoner på bruk av ulike former for makt og overtalelse i ulike samhandlingssituasjoner de forteller om i intervjuene. I det avsluttende kapittelet vil jeg komme tilbake til forskningsspørsmålene som er presentert her, og oppsummere funn fra analysene.

4.4 Mitt bidrag

Denne oppgavens viktigste bidrag ligger først og fremst i de empiriske analysene og beskrivelsene av veileders refleksjoner over egen praksis. Etter at Nav ble etablert har mye av forskningen på Nav hatt preg av studier av organisasjonsendring. Det finnes ennå lite forskning på om etableringen av Nav har bidratt til endrede relasjoner mellom bruker og veileder. Denne studien er gjennomført etter at Nav reformen har virket en stund og kan si noe om hvilken praksis som har satt seg i organisasjonen, og hvordan samfunnsoppdraget fortolkes og praktiseres av veilederne.

5 Teori

Forskningstradisjonene innenfor velferdsforskningen og studiet av forholdet mellom stat og borger utgjør et bakteppe for analysene i denne oppgaven. Fra denne forskningen vet vi at politiske intensjoner ikke nødvendigvis realiseres når de «treffer bakken», og skal materialiseres i konkrete møter mellom bruker og ansatte i velferdstjenestene der det skal fattes vedtak innenfor praktiske rammer som budsjetter, regelverk, ansattes fagkompetanse, tidspress og ufullstendig informasjon. Teoriene og perspektivene som er valgt vil bli brukt til å drøfte ulike forståelser og belyse ulike aspekter ved forskningsspørsmålene denne oppgaven sikter å besvare. Dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 5, men jeg vil her kort gjøre rede for noen av teoriene og studiene som har gitt retning til denne oppgaven. Jeg vil også her gjøre en gjennomgang av tidligere forskning på relasjon mellom veiledere/saksbehandlere i velferdstjenestene og brukere av disse tjenestene.

5.1 Teorier om makt

Max Weber definerer makt «som mulighet til å påtvinge andres adferd ens egen vilje» (Weber, 2008, p. 68). I denne definisjonen ligger det at personer som utøver makt har et mål med det, de gjør det i tråd med sin «vilje». De er med Hernes ord «målrettede aktører» (Hernes, 1975). Den sier også noe om forholdet mellom den som utøver makt og den som underordner seg makten. Weber skriver at makten er mulighet til å påtvinge, altså endre den som er underordnet sin adferd mot dennes vilje. Det betyr ikke at makt må være tvang. Underordning kan være frivillig, men maktens som mulighet, altså evne til å oppnå handlingene en ønsker uavhengig av viljen til innordning, er sentralt.

5.1.1 Legitim og illegitim makt

Weber fremhever viktigheten av at makten er legitim. Han hevder at «Herredømme – dvs. sjansen for å finne at en bestemt befaling adlydes – kan bero på forskjellige motiver for å føye seg (...)» (Weber, 2008, p. 83). Dette perspektivet legger vekt på at maktens virkning er avhengig av at noen er villig til å underordne seg. Selv om det kan finnes et utall ulike grunner for underordning, vil underordning som følge av at man kan gi grunner for at makten er legitim være grunnlag for stabil maktutøvelse. Weber trekker frem byråkratisk herredømme

som den reneste formen av legalt herredømme, en av tre legitime maktformer (Weber, 2008, p. 83).

«Å inneha en maktposisjon i en organisasjon innebærer å handle ut fra normer, ressurser og roller som foreligger på forhånd (...). Materielle rammer legger føringer.»(Engelstad, 2011, p. 50). Makten i organisasjoner er indirekte, i den forstand at makten her vanligvis ikke utøves på vegne av seg selv, men på vegne av en samfunnsaktør eller offentlig myndighet. Utøvelse av makt er dermed også underordning til reglene som fastsetter maktbrukern. Det er regler for hvem som skal adlydes og i hvilken grad (Weber, 2008, p. 83). Selv om regler og roller styrer hvem som har hvilken makt i organisasjoner, gjør ikke det personlige egenskaper irrelevante. En leder vil få økt makt dersom hun også viser seg egnet til jobben og oppnår resultater. Motsatt vil en leder som ikke får resultater kunne oppleve problemer med å utøve makt (Engelstad, 2011, pp. 27,53). Siden makten er regulert kan den i mange tilfeller påklages dersom den utøves på gal måte. Særlig i statlige og kommunale organisasjoner har det å kontrollere maktbruken blitt et viktig ideal, der kontrollen med maktbruken settes ut til egne enheter. Riksrevisjonen, Fylkesmannen og Sivilombudsmannen er bare noen eksempler på slike enheter.

Veilederrollen i Nav, som er fokus i denne oppgaven, er underlagt føringer på utøvelsen av makt. Veilederens utøvelse av makt er basert på legitimiteten til velferdsetatens byråkrati. Det stilles krav til at avgjørelser fattes i samsvar med regelverk, og det settes grenser for hvilken makt den enkelte veileder har til å fatte avgjørelser.

5.1.2 Underordning og avmakt.

Georges Mindré hevdet at «Paradoksalt nok er det forpliktelsen til å hjelpe noen som kan føre til opprettelsen av apparater med til dels sterkt repressive preg» (Mindré, 1990). Den som underordner seg andres maktbruk kan gjøre det i ulik grad. Hvor sterk underordningen eller aksepten for maktbruken er vil kunne variere med både hvilke maktposisjon og ressurser den som underordner seg besitter, og hvor sterk mulighet til makt personen som utøver makten har. Det er altså relasjonen mellom den som utøver makt og den som underordner seg makt som er avgjørende. Lipsky (Lipsky, 1980, p. 6) hevder at «[d]esto fattigere folk er, desto større innflytelse pleier bakkebyråkrater å ha over dem». Det å befinne seg i situasjoner der man er underdanig, og har få maktmidler til rådighet trenger ikke innebære at man underkaster seg makten. Mangel på ressurser kan gjøre viljen til å bruke de få maktmidlene en

har svært sterk. Marx peker blant annet på dette i det kommunistiske manifest: «Proletarene har intet å miste (...) uten sine lenker. De har en verden å vinne.» (Marx, 1919, p. 63). Med dette perspektivet blir ikke de mest ressursvake borgerne nødvendigvis de mest avmektige i møte med bakkebyråkratene. Tvert i mot kan de være villige til å bruke maktmidler andre brukere vegrer seg for. Risikoen en tar ved å bruke maktmidler er å forverre relasjoner, og dermed redusere muligheten til hjelp og støtte, eller å bli utsatt for konkrete sanksjoner. Om en ikke opplever å nyte fordeler av slike relasjoner eller ikke ser sanksjonene som en betydelig forverring av sin situasjon, vil denne risikoen kunne fremstå langt mindre viktig.

De siste årene har rettighetene til brukere av offentlige tjenester økt kraftig. Et eksempel som kan virke illustrerende er selve begrepene som benyttes om aktørene i Nav: Veiledere og brukere. Begrepene spiller på en ide om en likeverdig relasjon, der en person kan opptre som bruker av tjenester, som man gjør i en bank eller når en reiser kollektivt. En vil da ha innflytelse og rettigheter i kraft av at man er en betalende kunde, og en som kan velge bort bruken av denne tjenesten til fordel for noe annet. I motsetning til situasjonen i disse eksemplene kan ikke de fleste brukere i Nav velge andre tjenester dersom de ikke er fornøyd med tilbudet de får. Nav har monopol på tjenestene de tilbyr, og brukerne er som regel heller ikke frivillige brukere av tjenestene. Brukerne benytter Navs tjenester av nødvendighet.

Begrepet veileder spiller på tilsvarende måte på ideer om likeverd, der begrepet ikke gir konnotasjoner til en aktør som kan fatte beslutninger, men til en som skal gi råd og nettopp veilede. Veiledere i andre organisasjoner har gjerne en funksjon som handler om å kartlegge alternativer og være en samtalepartner i vurderingen av alternativene, men har sjelden selv mulighet til å ta avgjørelser om den de skal veilede. I disse relasjonene er det den som oppsøker veiledningstjenestene som sitter på makten til å ta avgjørelser. Det er her brukeren som agerer, og styrer retningen på samhandlingen. I Nav har veilederen en annen rolle. Eksempelvis stilles det krav til brukermedvirkning i Nav, og denne skal dokumenteres på en slik måte at brukers stemme synliggjøres. I utgangspunktet burde rettighetene til brukermedvirkning innebære en reduksjon av veiledernes makt og økning av brukernes. Imidlertid stilles det krav til hvordan rettighetene praktiseres, som kan gjøre det krevende for enkelte å hevde rettighetene sine. I hvilken grad brukerrettighetene innebærer en maktforskyvning vil derfor være avhengig av trekk ved brukerne i relasjon til veilederne.

Janne Solberg finner i sin doktoravhandling at brukere får større innflytelse ved å være verbalt aktive og argumenterende (Solberg, 2014). Systemkunnskap kan gjøre mulighetene for å

argumentere og bruke sine rettigheter til brukermedvirkning langt sterkere. Siden bakkebyråkratenes handlingsrom er regulert av et omfattende regelverk, vil kunnskap til regelverk og muligheter for skjønn og unntak, være en viktig ressurs for brukerne i møte med veiledere. Brukere har også mulighet til å bruke media til sin fordel ovenfor Nav. Historier om enkeltpersoner som har opplevd urimelig behandling og blitt behandlet dårlig i møte med offentlige myndigheter kan få mye mediedekning og skape et sterkt politisk press for endring. I mange slike saker vil bakkebyråkratene som har fattet avgjørelsene ikke ha mulighet til å uttale seg eller begrunne valgene sine, siden de er underlagt av taushetsplikt. Slik kan trusler om offentliggjøring styrke brukerens posisjon, enten den er uttalt eller ligger implisitt som en mulighet.

Til tross for brukernes rett til medvirkning vil den grunnleggende assymetrien i relasjonen mellom veileder og bruker bestå: De inngår i en hierarkisk relasjon der veilederen har rett til å styre eller begrense brukerens handlinger, og der veilederen sitter på kontakter og kunnskap som er viktig for brukeren. Denne ulikheten kan forsterkes dersom brukeren i tillegg har lav sosial kompetanse eller mangler kunnskap som gjør at hun har vanskelig for å gjøre interessene sine kjent og hørt.

5.2 Relasjon mellom veileder og bruker

Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper av perspektiver på hvordan offentlig ansatte i velferdsstanen handler og fattet beslutninger. Den første er at de handler i tråd med offentlig politikk og styringssignaler. Her gjør de altså det de skal gjøre. Dette perspektivet har et *top-down* fokus. Dette perspektivet preger blant annet klassisk teori om byråkratiet og klassisk organisasjonsteori. Det andre perspektivet har et bottom-up fokus og innen dette perspektivet gjør offentlig ansatte de de vil eller trenger å gjøre. Her blir fordeling av velferdsgoder et spørsmål om møte mellom den enkelte saksbehandler og bruker. Dette har blant annet preget studier av bakkebyråkratiet (Bleiklie, 1997, p. 21). Mye nyere forskning om relasjon mellom veileder og bruker, og veiledernes håndtering av egen arbeidssituasjon er basert på dette bottom-up perspektivet.

5.3 Bakkebyråkrater

Lipsky definerer bakkebyråkrater som offentlig ansatte som har direkte kontakt med borgere, og som har betydelig handlefrihet i utøvelsen av arbeidet sitt (Lipsky, 1980, p. 3). Lipskys teori om bakkebyråkrater tar utgangspunkt i de konkrete møtene mellom borgere og bakkebyråkrater. Han hevder at bakkebyråkrater har en avgjørende rolle i staters forvaltning av velferdsytelser og fordeling av velferdsgoder. Bakkebyråkrater utfører ikke bare policy fastsatt av politikere eller ledere, men utformer selv policy:

«Jeg argumenterer for at avgjørelsene som fattes av bakkebyråkratene, rutinene de etablerer, og verktøyene de utvikler for å takle usikkerhet og arbeidspress, i praksis blir den offentlige politikken de utøver. Jeg argumenterer for at offentlig politikk ikke forstås best som utarbeidet av lovgivere eller i toppetasjers suiter av administratorer i høye stillinger, fordi på vesentlige vis er den faktisk utarbeidet i de overfylte kontorene og i de daglige møtene til bakkebyråkratene.»

(Lipsky, 1980, p. xii).

Dette perspektivet kan knyttes til en utfordring ved styring i moderne stater, som Gudmund Hernes kaller pervertering. Selv om en sektor har klare målsetninger og styres etter detaljerte regler kan jaget etter å nå selvstendige valgte, kortsiktige mål, føre til en målforskyvning som fører til at arbeidet som gjøres i sektoren avviker fra det som er satt sentralt (Engelstad, 2011, p. 75). Selvstendig utvikling av policy av veiledere i Nav eller i kollektiver av veiledere som setter presedens vil kunne medvirke til denne typen målforskyvninger for velferdsetaten.

Tradisjonelt har gjerne studier av velferdsstaten fokusert på policy konflikter mellom ulike interessegrupper eller mellom interessegrupper og myndigheter. Lipsky hevder at policy-konflikter ikke bare finner sted mellom grupper, der aktørene har valgte representater til å tale sin sak, men også der den enkelte bakkebyråkrater møter en borger ansikt til ansikt (Lipsky, 1980, p. xii). Dette perspektivet på policyutvikling og konflikt gjør det interessant å fokusere analyser på enkeltmøter mellom brukere og veiledere i Nav.

Lipsky skisserer en del særlige utfordringer i bakkebyråkratenes yrkesutøvelse. Han argumenterer for at personer som jobber i denne typen yrker gjerne har valgt arbeidsfeltet sitt ut fra idealisme, og blir motivert at muligheten for å kunne hjelpe mennesker og bidra til samfunnet på en positiv måte (Lipsky, 1980, p. 72). Det er også elementer av rollen som

talsperson i rollen som bakkebyråkrat, der en til en viss grad forventes å kjempe kamper på brukernes vegne. De forventes å bruke sin kunnskap, sine ferdigheter og posisjon til å sikre brukerne de arbeider med best mulig resultat, innen rammene som byråkratiet setter (Lipsky, 1980, p. 72).

Lipsky viser til at dette er underbygget i yrkesetikken i denne formen for yrker, den en oppfordres til å følge opp personer helhetlig, å se hele personene, å respektere og oppmuntre brukernes autonomi, og basere handlinger og avgjørelser på individer heller enn å kategorisere brukere basert på gruppetilhørighet (Lipsky, 1980, p. 71). Dette skaper dilemma for bakkebyråkraten innenfor den byråkratiske rammen de arbeider, fordi rollen som talsperson for brukerne undergraves av flere strukturelle og organisatoriske krav. Lipsky hevder at et iboende trekk ved bakkebyråkratier, at ressursene er utilstrekkelige i forhold til oppgavene. (Lipsky, 1980, p. 35). Gjennom tidspress, krav til likebehandling og restriktiv bruk av ressurser, behov for å kontrollere brukere og behov for å forberede brukere på hvordan de må forventes å behandles i andre typer bakkebyråkratier blir bakkebyråkratenes arbeid som talsperson og rettighetsforkjemper for den enkelte bruker satt under betydelig press (Lipsky, 1980, pp. 73-74).

Eksempelvis vil det være vanskelig å kreve at en bruker skal få gjort tilpasninger til sin situasjon, dersom bakkebyråkraten ikke har tid til å sette seg godt inn i saken. Å gå utenom organisasjonens krav til likebehandling krever særlig gode argumenter i enkeltsaken. De vil bli satt på prøve får å unngå å sette en presedens som gir mer liberal praksis enn det myndighetene har lagt opp til. Å ta på seg rollen som talsperson, gjør også at bakkebyråkraten internt vil kunne oppfattes å ha et særlig ansvar for å sikre at brukeren som får gjort tilpasninger er en «verdig» mottaker av denne særlige behandlingen. Om det i ettertid viser seg at brukeren har vært uærlig, vil det sette bakkebyråkraten, og organisasjonen, i en vanskelig situasjon. Ansvar på bakkebyråkraten blir derfor tungt i situasjonene der en opptrer som talsperson, der en også må manøvrere mellom moralske dommer over brukeren (har brukeren virkelig et særlig behov?) og idealer om likeverdig samhandling med brukere.

5.3.1 Bakkebyråkratenes makt

Brukere av en del offentlige tjenester er såkalt ufrivillige brukere (Lipsky, 1980, p. 54).

Lipsky fremhever at dette skyldes at offentlige byråkratier ofte tilbyr tjenester som både er av stor betydning for brukerne, og som ikke er tilgjengelige andre steder (Lipsky, 1980, p. 54).

Det har betydning for hvilke maktmidler brukerne har til rådighet og relasjonen mellom bruker og bakkebyråkrat.

Lipsky hevder at bakkebyråkraterne utøver makt over brukere blant annet gjennom å bidra til å konstruere dem i rollen som klient. Dette skjer på fire grunnleggende måter. Først og fremst utøver de makt gjennom å kontrollere fordeling av fordeler og sanksjoner. I visse tilfeller vil dette være avgjort basert på helt klare regler. Imidlertid er mange ytelser og goder knyttet til komplekse kriterier som ikke kan avgjøres uten bruk av skjønn. Lipsky hevder at der fordeling av goder og sanksjoner skjer gjennom implisitt forhandling, er dette en del av konstruksjonen av klientrollen (Lipsky, 1980, p. 61).

Bakkebyråkrater kan videre bidra til konstruksjon av en klientrolle gjennom «strukturering av kontekst». Dette innebærer avgjørelser som når og hvor en skal møtes, hva som er rammene for møtene og hva som er forventningene til møtene. Gjennom å definere rammene for situasjonene der en skal ha kontakt begrenser bakkebyråkraterne brukernes handlingsrom (Lipsky, 1980). Videre kan bakkebyråkraterne lære brukere klientrollen, gjennom å formidle hvilken grad av uavhengighet som forventes, hvilken sanksjoner som kan bli aktuelle om en ikke tilpasser seg, hva forventningene til byråkratiet burde være og hvordan en kan manøvrere i systemet for å oppnå bedre resultater. Sistnevnte er noe bakkebyråkraterne kan formidle til brukere basert på skjønn, og som derfor er et middel for å kunne belønne eller favorisere visse brukere (Lipsky, 1980, pp. 60-64).

5.3.2 Bakkebyråkratenes strategier

Personer som utøver makt i kraft av sin rolle som offentlig ansatt, som veiledere i Nav, vil ha maktmidler til rådighet, i form av mulighet til å avslå eller innvilge ytelser eller goder.

Brubakken og Syltevik viser i boken «Nav – med brukeren i sentrum» til to norske studier som identifiserer ansattstrategier i velferdsforvaltningen. Dette er strategier ansatte benytter i møte med brukerne de har ansvar for, og som peker til hvordan de fortolker rollen sin. Siden bakkebyråkrater har stort ansvar, og gjerne skal ivareta hensyn både til effektiv drift, likebehandling og ansvar for helhetlig oppfølging av bruker vil de ha et spillerom til å prioritere mellom disse ansvarsoppgavene.

I en norsk studie fra sosialkontor identifiserte Ranger (1986) to hovedstrategier hos ansatte: Forvaltningsorientering og brukerorientering. Olteidal (2004) gjennomførte også en studie ved

sosialkontor og skisserte fire hovedstrategier: regelorientering, rådsorientering, utforskningsorientering og samtaleorientering. Brubakken og Syltevik argumenterer for at det er likhetstrekk mellom forvaltningsorientering og regelorientering, der de ansatte har hovedfokus på regelverket som skal forvaltes. Videre mener forfatterne at utforskningsorientering, samtaleorientering og brukerorientering er strategier der den ansatte behandler brukeren helhetlig og det legges vekt på samarbeid (Brubakken og Syltevik 2013). Skillet blir dermed mellom fokus på samarbeid med brukeren eller forvaltning av et regelverk. Disse ansattstretegiene vil jeg drøfte nærmere i analysedelen av denne oppgaven.

5.3.3 Brukerstrategier

Goffman (1967) skisserer fire tilpasningslinjer for en klient: trekke seg tilbake og nekte å delta i interaksjonen, nekte å samarbeide og innta en uforsonelig holdning, la seg kolonialisere av institusjonen og å la seg omvende. De to siste skiller seg fra hverandre ved at kolonisering innebærer samarbeid og tilfredshet fra klienten, mens omvendelse innebærer at en overtar institusjonens verdier og etterlever rollen som den perfekte klient. Lipsky (Lipsky, 1980, p. 59) skisserer ulike klientstrategier som brukere kan benytte i møte med bakkebyråkrater. Den vanligste er samtykke og etterlevelse, noe som har likhetstrekk med Goffmans koloniseringsbegrep.

Å sikre seg en god relasjon til veileder vil kunne fremstå som viktig for brukere, for å kunne få best mulig hjelp. Lipsky skisserer tre brukerstrategier for å bedre relasjonen til bakkebyråkratene. Disse er å utrykke takknemlighet til bakkebyråkraten etter at det har skjedd positive endringer i brukers situasjon eller adferd, å utrykke empati med bakkebyråkratens problemer eller ydmyk aksept av eget ansvar for problemene. Siden bakkebyråkrater vanligvis både blir målt på og motiveres av positiv endring hos brukerne, kan uttrykk for takknemlighet fra bruker i slike situasjoner kunne være en måte å manipulere veilederen på, selv i situasjoner der endringen har liten sammenheng med byråkratens innsats (Lipsky, 1980, p. 59). Å vise interesse og forståelse for bakkebyråkratens problemer, som kan være alt fra tidspress og vanskelige oppgaver til konkrete situasjoner der og da kan bidra til å understreke en positiv holdning til bakkebyråkraten fra brukeren. Å selv ta ansvar for egne problemer, kan være en måte å motvirke en stereotyp rolle som klient, og vise at en ikke stiller for store krav til bakkebyråkraten.

Strategier som innebærer aktiv motstand – Lipsky nevner blant annet å uttrykke sinne og stille krav – er mindre utbredt. Slike strategier kun fremstår kun som vellykket under visse omstandigheter, og vanligvis ikke særlig lenge (Lipsky, 1980, p. 59). Dette er strategier som har likhetstrekk med Goffmans klientstrategi om å nekte å samarbeide, men å stille krav kan også ses på som forhandling, og dermed en variant av samarbeid som ikke fanges opp av Goffmans begrep.

5.3.4 Regelverk som kontroll?

Veiledere ved Nav-kontor forvalter et omfattende regelverk, og skal både informere og veilede brukere om regelverket og fatte vedtak i tråd med regelverket for de samme brukerne. Omfattende regelstyring blir gjerne forstått som å begrense ansattes frihet og mulighet til å utøve skjønn, og slik bidra til å sikre at ansatte foretar like vurderinger. Lipsky hevder imidlertid at «Regler faktisk kan være et hinder for kontroll.» (Lipsky 1980 s. 14). Lipsky peker på at regelverk i offentlig forvaltning er svært omfattende, ofte endres og kan ha motstridende mål. Han hevder at det er vanskelig å redusere bakkebyråkratenes innflytelse både fordi de jobber med så komplekse saker, at de vanskelig kan reduseres til enkel regelhåndheving og fordi bakkebyråkrater jobber i situasjoner som krever at en tar hensyn til særlige menneskelige hensyn (Lipsky 1980 s. 15).

5.3.5 Bruk og kritikk av Lipskys teori om bakkebyråkrater

Lipskys perspektiv på byråkratiet er fortsatt mye brukt, over tredve år etter at han utga boken om bakkebyråkratiet. Teorien har blitt benyttet i et stort antall empiriske studier, og jeg vil her kort vise til noen eksempler som har relevans for denne oppgaven. Meyers, Glaser og Mac Donald benyttet perspektivet i sin analyse av om offentlig ansatte implementerte en policy reform der målet var å få flere mødre over fra stønad til jobb i California tidlig på nittitallet. De finner at organisatoriske mål knyttet til effektiv saksbehandling, mange og sprikende mål, og ansvar for svært mange brukere bidrar til at de ansatte bare delvis følger opp målene med policy endringen i praksis (Meyers, Glaser, & Donald, 1998). Dette støtter opp under Lipskys hypoteser om byråkrater som aktive i utforming av policy, som jeg vil drøfte om har hatt konsekvenser for brukernes innflytelse i egen sak og relasjon til veileder, der det finnes klare politiske føringer om brukermedvirkning.

Anette Carstens har gjort en dansk studie av samtaler mellom sosialhjelpsmottakere og saksbehandlere. Hun hevder at brukernes rettsikkerhet bør gjøres bedre, at brukerne har liten mulighet til å overprøve beslutninger siden de har begrenset innsyn, og at saksbehandlerne lett blir moraliserende ovenfor brukerne sine (Carstens, 1998). Erik Oddvar Eriksen hevder i boken «Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten» at byråkrater ikke opptrer nøytralt, men tar stilling i saker basert på holdninger, heller enn faglige og rettslige vurderinger (Eriksen, 2001).

Bjørn Hvinden kommer til en helt annen konklusjon, og finner i sin studie fra 1994 at organisatoriske og institusjonelle rammer hindrer at bakkebyråkratene bruker faglig skjønn, og at dette erstattes med mer rigid regelstyring. Samtidig finner han også at det er bakkebyråkratenes lojalitet til policy og engasjement for personer i nød og med behov for hjelp som holder velferdsstaten oppe (Hvinden, 1994). Disse studienes funn knyttet til tidspress og manglende måloppnåelse, liten reell brukermedvirkning og de ulike konklusjonene knyttet til regelstyring eller skjønn vil jeg også undersøke i denne oppgaven.

Lipskys teori om bakkebyråkratene kan sies å være noe pessimistisk. Knut Fossetøl tar til orde for dette, og peker på at denne teorien kan kritiseres for å ha et for deterministisk aktørbegrep. Han hevder at en slik forståelse kan motivere til økt grad av kontroll og sentral styring av skjønnsutøvelsen (Fossetøl, 1999, p. 5).

Marcia Meyers og Susan Vorsanger finner i en studie der de gjennomgår forskningen som har basert seg på Lipskys teori om bakkebyråkratiet, at forskere som har gjennomført studiene har kommet til helt ulike konklusjoner om Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratiet er treffende eller ikke. De finner at både spørsmålet om hvor mye skjønn bakkebyråkratene faktisk utøver, og om denne skjønnsutøvelsen er positiv eller negativ gir motstridende konklusjoner i ulike studier. De hevder imidlertid om at dette handler mer om teoretiske og metodiske begrensninger enn om teoriens relevans (Meyers & Vorsanger, 2003, p. 162).

5.4 Tilgjengelighetsteori

En kritikk som reises hyppig i velferdsforskning, er at fordeling av offentlige tjenester og goder har en tendens til å være sosialt skjevfordelt, i den forstand at de mest ressursvake vil få minst, til tross for politiske målsetninger om det motsatte (Bleiklie, 1997). Dette omtales som Matteus-effekten etter Matteusevangeliet kapittel 25, vers 29: *For hver den som har, ham*

skal gis, og han skal ha overflod, men den som ikke har, fra ham skal det tas endog det han ikke har. Dette berører flere forhold, både knyttet til brukeren og til insentivene for veilederen.

Tilgjengelighetsteorien er en forskningstradisjon som kan spores tilbake til Knut Dahl Jacobsens begrep om politisk fattigdom som han introduserte i 1967 (Jacobsen, 1967). Denne termen satte fokus på behov for spesialisert kompetanse for å manøvrere riktig i det offentlige tjenestetilbudet slik at man kunne få tilgang til ytelser og tjenester man hadde rett på.

Forskningen som benyttet dette perspektivet dokumenterte etterhvert underforbruk av trygdeytelser, heller enn overforbruket som hadde vært premisset i den politiske debatten (Lundberg, 2012, p. 26). Dette perspektivet er nå gjerne knyttet til teorien om tilgjengelighet.

Teorien om tilgjengelighet ble utviklet av Schaffer og Huang (Schaffer & Huang, 1975). Den baserer seg på, at desto enklere velferdssystemene er oppbygd, jo større grad av likebehandling vil det resultere i. Begrepene terskel, kø og skranke er sentrale. Terskelen beskriver hvorvidt man er klar over hvilken hjelp man kan få, om man vet at man er kvalifisert, og det å overvinne terskelen for å ta kontakt med velferdstjenestene. Køen handler om hvordan og etter hvilke regler etterspørselen håndteres. Skranken viser til kunnskap og ferdigheter som skal til for å få fremstille saken sin i tråd med spillereglene i organisasjonen, slik at saksbehandleren vil forstå og akseptere saken (Lundberg, 2012, pp. 64-66).

Det er særlig begrepet om skranke som er relevant for min studie, ved å kunne belyse samhandlingen mellom bruker og veileder og hvordan manglende ferdigheter til å overvinne skranken kan bidra til at brukere ikke får den bistanden de har rett på og behov for.

Brukere som er ressurssterke, eksempelvis ved at de har god kjennskap til offentlig forvaltning, vil gjerne ha bedre forutsetninger til å stille krav: De kjenner sine egne rettigheter og muligheter innenfor velferdsforvaltningen bedre. Om en ikke vet hva en kan forvente, blir det vanskeligere å stille krav. Da blir en langt mer avhengig av den informasjonen veilederen gir og de vurderingene hen gjør. Velferdsetatens styring kan på den andre side bidra til en slik skjevfordeling av tilgang til goder og tjenester i de ressurssvakes disfavør, gjennom at en blant annet måles på hvor mange brukere som har overgang til arbeid. Dette vil kunne gi insentiver til å yte best tjenester til de mest ressurssterke brukerne. Uavhengig av slike styringssystemer vil også veilederens ønsker om å lykkes i arbeidet sitt kunne bidra til en slik skjevfordeling, der det er mer motiverende å yte tjenester til de som det er sannsynlig at vil ha

rask og vellykket overgang til arbeid. Det vil kunne synliggjøre veilederens bidrag til et positivt resultat for brukeren på en helt annen måte enn ved å bistå en bruker som står lenger unna arbeid til å komme litt nærmere. Dette kan også slå ut i bruken av sanksjoner, der det vil oppleves mer krevende å sanksjonere en ressurssterk bruker, eksempelvis gjennom å pålegge tiltak, enn en som det er mindre sannsynlig at vil klage på et slikt vedtak.

5.5 Tidligere forskning

Klientkonstruksjon er et tema i Åsa Mäkitalos studie av yrkesrådgiveres samhandling med brukere på et arbeidskontor i Sverige. Hun understreker det kontekstsspesifikke ved klientkonstruksjonen, der det å vise seg moralsk verdig og «normal» ikke er det samme i en institusjonell kontekst som en annen (Mäkitalo, 2006). Dette har likhetstrekk med funn i en tidligere studie av Gale Miller av møter ved et arbeidskontor i USA. Her ble brukerne innkalt til møter dersom saksbehandlerne deres ikke opplevde at de fulgte opp programmet ved kontoret godt nok. Miller finner at det mest på fallende i disse møtene var de moralske undertonene i vurderingene som ble gjort (Miller, 1983). Brukerne kan dermed spille ut en brukerrolle som er mer eller mindre i tråd med veilederens idealer, og som kan få konsekvenser for relasjonen til veilederen, og i ytterste konsekvens for tilgang til ytelser og goder. Brukerne har imidlertid et handlingsrom i sin samhandling med velferdstjenestene, og de kan benytte ulike strategier i denne samhandlingen (Tripi, 1974).

Mye av den norske forskningen på Nav, veileders arbeidssituasjon og bruker/veileder relasjonen er anvendt forskning, og gjerne knyttet til evalueringer av ulike satsinger eller reformer. Det gjør at forskningen gjerne er knyttet til spesifikke tiltak, brukergrupper eller prosjekter. Noen eksempler på dette er Sintefs evaluering av jobbstrategien (Dyrstad, Mandal, & Ose, 2014), Novas studie av endringer i regelverket for utdanningstiltaket (Grue & Finnvold, 2014), Novas studie av unge uførepensjonister (Bleknesaune, 2005) og Fafos studie av Navs oppfølging av somaliske innvandrere (Friberg & Elgvin, 2014). Novas studie av endring i regelverket for utdanningstiltaket finner at skjønnsutøvelsen praktiseres svært forskjellig mellom ulike veiledere (Grue & Finnvold, 2014). Fafos studie av somaliske innvandrere finner at bistanden de får hverken er i tråd med ønskene eller behovene til innvanderne (Friberg & Elgvin, 2014). Forskningen knyttet til Nav-reformen har vært omfattende, og flere studier og rapporter har undersøkt både brukererfaringer, veiledererfaringer, og relasjon mellom bruker og veileder. Disse studiene dokumenter en

svært krevende omstilling, og en større evaluering av Frisch finner at på flere av områdene som begrunnet Nav-reformen, som raskere overgang til arbeid og bedre brukeroppfølgning har Nav fortsatt dårligere resultater enn de tidligere etatene (Fevang, Markussen, & Røed, 2013). Mange senere studier av ulike brukergruppers erfaringer med velferdssystemet finner at det erfares som «kontrollerende og kategoriserende, på til dels upersonlig til dels moralisernde vis» (Lundberg, 2012, p. 27).

6 Metode

Ulike forskningsspørsmål vil peke i retning av ulike metodiske tilnærminger (Tjora, 2010, p. 15). Valg av metode bør være styrt av hva en ønsker å finne ut, og en bør velge metoden som er best egnet til å besvare forskningsspørsmålet (Silverman, 2013, p. 11). Siden problemstillingen i denne oppgaven handler om hvilke strategier veiledere i Nav benytter i arbeidet sitt med brukere, og hvordan de håndterer sin rolle som både portvokter og veileder, fremstår kvalitativ metode som et naturlig valg. Mange av handlingene jeg ønsket å forstå kan riktignok også gjenfinnes i statistikk over vedtak, bruk av tiltaksplasser, overgang til arbeid, klagesaker og møtefrekvens mellom bruker og veileder. Denne informasjonen vil likevel ikke fortelle meg noe om hva som bidrar til ulike valg i ulike saker og hvorfor den enkelte veileder handler som hun gjør. Selv om veilederne er bundet av et regelverk, og har dokumentasjon fra en rekke andre aktører som grunnlag for vedtakene de fatter, vil arbeidet deres være sterkt preget av at de jobber med mennesker. Noe av det som kjennetegner arbeidssituasjonen til veilederne, er også at de har stor frihet til å utøve skjønn netopp for å kunne ta høyde for den store individuelle variasjonen det vil være mellom sakene.

Kvalitativ metode er en innholds- eller meningssøkende framgangsmåte for å belyse et fenomen (Widerberg, 2002, p. 15). Kvalitative metoder er karakterisert av induktive tilnærminger, vektlegger forståelse og forholder seg gjerne til et fortolkende paradigme (Tjora, 2010, pp. 15-16). Kvalitative metoder fremstår derfor best egnet til å kunne belyse de ulike faktorene som påvirker veilederens valg. Slike metoder er preget av nærhet til dem en forsker på, og er avhengig av forståelse for kontekst (Tjora, 2010, p. 11). Dette gir et bedre grunnlag for å forstå informantene. Metodene er også karakterisert av viktigheten av grundig refleksjon rundt både datamaterialet og veivalg i forskningsprosessen (Thegaard 2003:14).

Siden det er de komplekse valgsituasjonene informantene står i som er fokus i denne oppgaven, var det viktig å velge en metode som ga mulighet for å forstå informantene, og forstå dem rett. Flere av temaene som ble berørt i intervjuene var politisk betente, der Nav har blitt utsatt for mye kritikk, og valget av kvalitativt intervju gjorde det mulig å få tilgang til informasjon om dette på en måte som sikret informantene trygghet om at de fikk forklart seg godt nok, og få frem refleksjon rundt både begrunnelse og begrensninger med måten de selv jobbet på. De kunne rette opp misforståelser i løpet av intervjuet og fikk anledning til å kommentere spørsmål som var krevende å gi direkte svar på.

Målet for dette kapittelet er å vise at forskningsprosjektet er kongruent, ved at det er samsvar mellom forskningsspørsmål, teori og metode, og å tydeliggjøre valgene som er tatt i arbeidet med denne oppgaven, og reflektere over hvordan de har påvirket resultatet. Mot slutten av kapittelet vil jeg reflektere over etiske utfordringer i arbeidet med oppgaven.

6.1 Intervju som metode

Intervju er egnet som metode dersom men ønsker å få frem menneskers forståelse av ulike fenomener eller opplevelser (Thagaard, 2002, p. 83; Widerberg, 2002, p. 17). Selv om en observasjonsstudie kunne fortalt meg mer om hva veilederne faktisk gjør, og belyst forhold ved interaksjonene mellom bruker og veileder som også kunne fått frem brukernes adferd, ville det ikke gitt svar på hvorfor veilederne gjorde som de gjorde, og hvordan de ser seg selv i relasjonen med brukerne. Widerberg understreker at det ikke er enkeltpersoner i seg selv som er av interesse i en intervjuundersøkelse, men personene som bærere av sosiale mønstre (Widerberg, 2002, p. 67). Selv om informantene beskriver egne erfaringer i intervjuene, er målet med undersøkelsen å få frem mer generelle perspektiver på relasjon mellom veileder og bruker.

Det er ulike syn på hvilken informasjon en får fra intervjudata, og hva vi som forskere kan si noe om med grunnlag i denne formen for data. Hovedskillet går mellom det å se intervjudata som gjenspeiling av opplevelser og hendelser, og som kontekstbundne beskrivelser som skapes i relasjon mellom forsker og informant. I «Systematikk og innlevelse» presenterer Tove Thagaard en forståelse av intervjudata som både beskrivelser av faktiske hendelser og erfaringer, og en representasjon av informantens forståelse av disse erfaringene og relasjon til forskeren (Thagaard, 2002, p. 83). Det er dette perspektivet jeg vil benytte videre i denne oppgaven.

Intervjuet blir til i samspillet mellom forsker og informant. Thagaard peker på at begge har innflytelse over hvordan intervjuet utspiller seg. Forskeren styrer spørsmålene, og gir slik retning for intervjuet. Informanten kan på sin side velge hva hun vil snakke om og ikke (Thagaard, 2002, p. 84). Dette gjør at en kan risikere at intervjuet ikke gir svar på sentrale spørsmål, fordi informantene ikke er villige til å besvare dem fullt ut. Thagaard anbefaler at en setter seg godt inn i situasjonen til informanten på forhånd, for å sikre at en kan stille spørsmål som oppleves som relevante. Spørsmålene bør utformes slik at de åpner for at

informanten kan reflektere over temaene i intervjuet og gi utfyllende svar (Thagaard, 2002, p. 86). Dette vil jeg komme nærmere inn på under.

6.1.1 Intervjuguide

Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. Det innebærer at tema og spørsmål i stor grad er fastlagt på forhånd, men at rekkefølgen på spørsmål og vekting mellom ulike tema kan variere. Dette gir rom for å tilpasse intervjuet til det informanten har å fortelle eller er opptatt av, og gir frihet til å følge opp tema som dukker opp spontant, dersom de fremstår som interessante. Fordelen med at mange av temaene er fastlagt på forhånd er at en sikrer at en kommer gjennom mye av det samme med de ulike informantene. Intervjuguiden var utformet med mer nøytrale spørsmål i en innledningsfase, for så å gå over til spørsmål som kunne være mer ladede eller mer krevende å svare på. Dette er en metode blant annet Karin Widerberg (2002) anbefaler.

Widerberg oppfordrer til å stille spørsmål om hvordan noe gjøres (Widerberg, 2002, p. 67). Thagaard peker på at det er viktig å stille spørsmål som oppfordrer til å gi fylldige svar der de reflekterer over temaet det spørres om (Thagaard, 2002, p. 86). For å bidra til å få frem informantenes refleksjoner la jeg vekt på å stille spørsmål som var nærmest mulig informantenes hverdag og de valgene de sto i, og deres refleksjoner rundt disse emnene. Spørsmålene var utformet for å være åpne, og målet har vært å unngå ledende spørsmål. Jeg har brukt spørsmål av typen «Hvordan foregår...», «Kan du fortelle om...», «Hva gjør du dersom...» og «Hvordan opplever du...».

Underveis i intervjuene opplevde jeg at spørsmål som var fokusert på utfordringer førte til at enkelte informanter ble tilbakeholdne med å svare. Jeg forsøkte da å omformulere spørsmålene slik at de ble mer positivt ladet. Eksempelvis supplerte jeg med spørsmål om hvilke oppgaver de ville prioritert dersom de hadde hatt en ekstra arbeidsdag i uken. Hos noen av informantene bidro dette til at de også reflekterte en del over hva de opplevde at de burde gjort, men ikke hadde rammer til.

Intervjuguiden ble utformet for å styre intervjuer av ca 45-60 minutters varighet. Den endelige versjonen, som lå til grunn for alle intervjuene som er brukt i denne oppgaven inneholdt 40 spørsmål. Intervjuguiden var lagt ved prosjektsøknaden til Personvernombudet, og Norsk

samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Endringene som ble gjort i den etter at prosjektet ble godkjent ble drøftet med saksbehandleren hos dem.

6.1.2 Utvalg

Utvalget av informanter ble utført som et tilgjengelighetsutvalg. Datamaterialet består av kvalitative intervjuer med veiledere som jobber med arbeidsavklaringspenger (AAP) på lokalkontor i Nav. Jeg har gjennomført intervjuer med 15 veiledere på 12 ulike lokalkontor. 5 av informantene var menn og 10 kvinner. Flertallet av informantene hadde lang arbeidserfaring fra Nav og de tidligere etatene, åtte år eller mer. Informanten med mest erfaring hadde jobbet over tretti år i Nav og tidligere Aetat, mens informanten med kortest arbeidserfaring hadde jobbet i underkant av to år.

Blant mine informanter var det flere som arbeidet med alle saksfelt: sosialstønad, sykepenger, AAP og uførepensjon. Enkeltsakene var typisk organisert etter dato, og hadde ansvar for alle brukere med en eller flere gitte fødselsdatoer. Jeg hadde også informanter som jobbet med mer avgrensede saksfelt. For eksempel kunne de ha ansvar for ett innsatsbehov innenfor en ytelse, eksempelvis brukere med AAP med spesielt tilpasset innsats. Dette var naturlig nok mer vanlig på store kontor med mange brukere, men det var ikke alle store kontor i mitt utvalg som var organisert etter spesialistmodellen.

Fem av informantene hadde oppgaver som fagleder i tillegg til å arbeide som veileder. Generelt fikk jeg inntrykk av at informantene mine var mennesker med et sterkt engasjement for jobben sin, og flere hadde også sterke meninger om hvordan en burde jobbe som veileder eller hvordan Nav burde organiseres for å få best mulig resultat. Dette er ikke overraskende, siden det å stille opp på intervju vil innebære en ekstra belastning og derfor kan kreve en spesiell motivasjon.

Mange Nav-kontor har høy arbeidsbelastning, og det å ta seg tid til et intervju kan derfor fremstå som vanskelig. Mitt inntrykk var at veilederne jeg intervjuet var opptatt av utviklingsarbeid i Nav, og ville bidra med sine synspunkter. Noen av informantene oppga også at den negative fremstillingen av Nav i media gikk inn på dem, og at de hadde lyst til å fortelle «sin» versjon, og også få frem de positive fortellingene. Høy turnover var et tema som kom opp i flere intervju. Det ble tematisert litt ulikt, men fremstilt som en utfordring både for brukerne, for de veilederne som «ble igjen» og fikk økt arbeidspress i perioder, samt for

arbeidsmiljøet. Flere snakket om at det var mange som var der noen måneder eller et par år, og så sluttet, og var opptatt av at en måtte brenne for jobben om en skulle bli der over tid.

Informantene i denne oppgaven kommer hverken fra de kontorene med størst brukerporteføljer per veileder eller dem med færrest. Informantene i denne undersøkelsen, med ett unntak, har oppfølging av mellom 70 og 140 brukere på AAP eller AAP og sosialstønad, men en del har da sykepengeoppfølging i tillegg. Den informanten som har færrest brukere i denne undersøkelsen har 30 brukere, men det skyldes da at hun har en rekke andre oppgaver i tillegg.

Da Nav ble opprettet i 2007 ble det slått sammen av Trygdeetaten, Aetat og Sosialkontor. Jeg har informanter med erfaring fra alle disse tidligere etatene representert i oppgaven.

Oversikt over informantene:

| Navn | Arbeidserfaring i Nav | Arbeidssituasjon |
|----------|---|---|
| Terje | 4 år. Fagansvarlig. | 130 brukere, jobber ved et stort Nav kontor i en by |
| Maria | 28år | 75 brukere, middels stort Nav kontor i en mindre by |
| Nina | 3 år. Fagansvarlig | 30 brukere, jobber ved et stort Nav kontor i en by |
| Kathrine | 4 år | 140 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor i en by. |
| Oda | 5 år. Erfaring fra sosialtjenesten før det. | 100 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor i en by. |
| Elise | 10 år tilsammen. Erfaring fra Aetat. | 120 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor i en by. |
| Anders | 20 års erfaring | 70 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor i en mindre by |

| | | |
|------------|--|---|
| Anne | 8 års erfaring | 60 brukere, jobber 50 %, Jobber ved et middels stort Nav kontor i en by |
| Martin | 5 års erfaring | 100 brukere, jobber ved et stort Nav kontor i en by. |
| Silje | 30 års erfaring | 70 brukere, jobber ved et lite Nav kontor i en mindre by |
| Torgeir | 5 års erfaring | 130 brukere, jobber i 80% stilling, Jobber ved et middels stort Nav kontor I en mindre by |
| Kristoffer | 2 års erfaring. Fagansvarlig | 70 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor på et tettsted |
| Bente | 8 års erfaring | 130 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor på et tettsted |
| Mona | 30 års erfaring. Erfaring fra Aetat | 110 brukere, jobber ved et middels stort Nav kontor i en by |
| Sigrid | 19 år tilsammen. Erfaring fra Trygdeetaten | 90 brukere, jobber ved et stort Nav kontor i en by. |

6.1.3 Rekruttering

Informantene ble hovedsakelig rekruttert via e-posthenvendelser til lokale Nav-kontor. Da jeg startet arbeidet med rekruttering ønsket jeg først informanter som jobbet spisset med AAP, og ha særlig ansvar for unge brukere. Tanken var å få informanter med så lik arbeidssituasjon som mulig. Dette viste seg svært krevende, og de informantene som vurderte å stille opp trakk seg fordi de følte de ikke «jobbet nok» med unge. Jeg valgte derfor å utvide henvendelsen til alle veiledere som arbeidet med oppfølging av brukere på AAP. Opprinnelig ønsket jeg også å gjennomføre en viss andel av intervjuene i Oslo, da Oslo skiller seg ut med særlig mange brukere per veileder. Jeg var i kontakt med samtlige Oslokontor, men ingen så at de hadde mulighet til å prioritere deltagelse i undersøkelsen. Flere av kontorene oppga både høyt arbeidspress, men også stor pågang av henvendelser fra forskere og studenter som

begrunnelse. Jeg ønsket også geografisk spredning i datamaterialet for å få et bredest mulig bilde av variasjonen i arbeidssituasjon for veiledere.

Jeg henvendte meg til om lag 70 kontorer, og fikk slik rekruttert 11 informanter til undersøkelsen. Jeg benyttet også personlig nettverk til å komme i kontakt med ytterligere 4 informanter. Jeg kjente ingen av disse informantene personlig, men de ble rekruttert via venner og bekjente. 2 av informantene som ble rekruttert gjennom henvendelser til kontorene, informerte meg under intervju eller i forkant av intervju om at de kjente noen slektninger av meg, og at de derfor hadde valgt å stille opp.

Fremgangsmåten som er brukt for å rekruttere utvalget er basert på at informantene er tilgjengelige for undersøkelsen. Dette kaller Thagaard for et tilgjengelighetsutvalg (Thagaard, 2002, p. 54). Utfordringer med denne typen utvalg er at det kan gi en overvekt av personer som opplever at de mestrer situasjonene som er fokus i undersøkelsen, og at en dermed får lite informasjon om mer det som er mer problematisk med det en undersøker (Thagaard, 2002, p. 54)

Informanter som ble rekruttert via e-post til kontorene, hadde fått videresendt e-posten fra sine ledere, og svarte direkte til meg. De fikk deretter tilsendt et informasjonsskriv med mer informasjon om undersøkelsen. Her ble det blant annet opplyst om at det var frivillig å delta, at samtykket til bruk av intervjuet når som helst kunne trekkes tilbake og om at materialet ville publiseres på en måte som ivaretok deres anonymitet (se vedlegg 1).

Tre av informantene jeg rekrutterte trakk seg før vi fikk gjennomført intervjuene på grunn av sykdom. Mot slutten av arbeidet med datainnsamling fikk jeg henvendelser fra flere nye veiledere som ønsket å stille opp på intervju. Jeg gjorde da en vurdering om at jeg opplevde at jeg hadde oppnådd metning, og ikke ønsket å utvide datamaterialet ytterligere.

Erfaringen min var at det var nokså enkelt å rekruttere informanter, men at rekrutteringen tok en god del lenger tid enn forventet, noe som delvis skyldtes at noen av fylkene jeg ønsket å rekruttere i opprinnelig viste det seg svært vanskelig å få veiledere til å stille opp på intervju. Når jeg startet rekruttering utenfor disse fylkene gikk rekrutteringen relativt raskt. Noen av veilederne som meldte seg like før sommeren begrunnet dette med høyt arbeidspress frem til ferieavviklingen startet.

6.1.4 Om intervjuene

Intervjuene varte mellom 50 og 85 minutter. De fleste intervjuene var på litt over en time. Intervjuene ble gjennomført i informantenes arbeidstid, noe som også la noe begrensninger på hvor lenge intervjuet kunne vare. Flere av informantene hadde andre møter kort tid etter intervjuet med meg. De fleste intervjuene ble gjennomført ved personlig oppmøte på Nav-kontorene der informantene jobbet, men tre ble gjennomført som telefonintervjuer.

Ved å gjennomføre mange av intervjuene på arbeidsplassen til informantene fikk jeg mulighet til å observere miljøet på en rekke Nav-kontor mens jeg ventet på informanten i mottak eller på venterom for timeavtaler. Selv om denne observasjonen ikke er noe jeg har lagt vekt på videre i oppgaven, og heller ikke har systematisert, ga det meg en noe bedre forståelse for informantenes arbeidshverdag. Jeg var vitne til ganske hissig diskusjoner mellom brukere og ansatte i mottak om rett til ytelser og jeg så flere brukere som var tydelig ruset og sovnet mens de ventet på veilederen sin. Dessuten overhørte jeg samtaler mellom brukere på enkelte kontor, der det ble klaget over ventetid og dårlig oppfølging fra veiledere. På den andre siden så jeg også møter mellom veiledere og brukere som fremsto veldig positive, og brukere som forlot møter med entusiastiske kommentarer og uttrykk for takknemlighet.

Tre av intervjuene ble som nevnt gjennomført som telefonintervju. Telefonintervju har en del ulemper, som at en ikke kan fange opp informantens kroppsspråk under intervjuet. Det gjør også at en ikke selv kan signalisere at en oppfatter poenger eller oppmuntre informanten til å fortelle videre gjennom eksempelvis nikk eller annet kroppsspråk. Dette kan gjøre det nødvendig med å komme med mer bekreftende ord underveis og flere spørsmål for å undersøke om en har oppfattet riktig og få informanten til å utdype eller fortsette.

Det er likevel utført studier som har funnet at dette i liten grad virker negativt inn på intervjuet (Tjora, 2010). Det er også noen fordeler med telefonintervju, som at informantens anonymitet kan sikres bedre når ikke forskeren dukker opp på arbeidsplassen, og at informanten heller ikke trenger booke møterom, men kan gjøre intervjuet der det passer informanten best. Praktisk var det selvsagt også fordeler med telefonintervju. Jeg sparte mye tid på reise, og det gjorde at jeg kunne gjøre noen flere intervjuer med informanter som arbeidet lenger unna Oslo enn jeg ellers ville hatt mulighet til.

Intervjuene ble gjennomført fra begynnelsen av mai til midten av juni, og medførte en god del reising. Til sammen er seks fylker representert i undersøkelsen. Valget om å gjøre intervjuer

på såpass mange kontorer og i flere fylker gjorde datainnsamlingen mer krevende. Imidlertid var jeg klar over at det var store forskjeller mellom kontorene, og også forskjeller mellom fylkene, i valg av organisering, arbeidspress og brukergrupper. For å bedre få frem bredden i erfaringene som veiledere i Nav besitter, valgte jeg derfor å rekruttere informanter fra relativt mange ulike kontor. Enkelte av informantene i undersøkelsen arbeider ved samme kontor. Det var nyttig for å få en forståelse for om rammebetingelser eller kultur ved kontoret også ga like problemforståelser. Min erfaring var at det var klare forskjeller i både problemforståelse og arbeidsmåte blant veiledere ved samme kontor.

Samtlige intervju ble gjennomført på en slik måte at informanten satt på et eget rom, bak lukkede dører. Før de fleste intervjuene ble jeg hentet av informantene i mottaket, som om vi hadde avtalt et vanlig brukermøte. For meg fremsto det derfor som om det ikke var tydelig for andre på kontoret at vi gjennomførte et forskningsintervju. Imidlertid ble et fåtall av intervjuene gjennomført med flere ulike veiledere på samme kontor. Da var det kjent på kontoret at jeg skulle komme og de hadde reservert et eget møterom til meg der jeg gjennomførte intervjuene. I forkant av disse intervjuene la jeg særlig vekt på å informere muntlig om anonymitet og frivillighet utover det som stod i informasjonsskrivet som var sendt ut på forhånd, for å sikre at informantene følte seg trygge på å snakke fritt.

Jeg benyttet diktafon til opptak under samtlige intervjuer. Alle intervjuene ble transkribert fullt ut med transkriberingsverktøyet Hypertranscribe (v1.6.1, Researchware, Randolph, MA, USA). Transkribering innebærer tolkning, siden det å omforme tale til tekst gjør det nødvendig å gjøre en rekke valg knyttet til kategorisering. Å velge å inkludere eller utelate lange pauser, avbrytelser, latter eller andre deler av lydopptaket, vil kunne endre fortolkningen av det vi leser (Jørgensen og Phillips 1999:92). Siden mine analyser verken tar for seg lingvistisk praksis eller sosial interaksjon i intervjuet, har jeg ikke valgt å bruke et veldig detaljert transkripsjonssystem. I intervjutranskriptene er likevel pauser, latter, avbrytelser og lignende inkludert og ordvalg gjengitt mest mulig likt slik de ble ytret. Til sammen består datamaterialet som ligger til grunn for denne oppgaven av over 18 timer med lydopptak og utgjør ca. 110 sider med 8 punkts skrift.

6.2 Pålitelighet og gyldighet

Pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet benyttes ofte som kvalitetskriterier for forskning (Tjora, 2010, p. 175). Forskningens gyldighet dreier seg om det er samsvar mellom det vi ønsker å undersøke og det vi faktisk undersøker. Tjora viser til at man kan styrke forskningens gyldighet ved å tydeliggjøre de valgene vi tar, forankre arbeidet i tidligere forskning og at forskningen etterlever faglige standarder (Tjora, 2010, p. 179).

Spørsmålet om forskningens pålitelighet har vært knyttet til et ideal om at de som gjør observasjonene eller gjennomfører forskningen er objektive eller nøytrale (Tjora, 2010, p. 175). Dette idealet har blitt kritisert innenfor den kvalitative forskningstradisjonen. Et klassisk skille i synet på kvalitativ forskning dreier seg om dikotomien mellom såkalt «subjektivt» og «objektivt» syn på forskning. De mest ytterliggående tilhengerne av den «objektive» tradisjonen vil hevde at virkeligheten eksisterer utenfor og uavhengig av vår forståelse av den, og at målet med forskning er å avspeile denne objektive virkelighet best mulig.

De mest ytterliggående tilhengerne av den «subjektive» tradisjonen vil imidlertid mene at virkeligheten skapes gjennom forskerens kategorier og begreper (Fog, 1996, pp. 195-196). Denne motsetningen har ligget til grunn for mye av kritikken mot kvalitative metoder. Steinar Kvale peker i artikkelen «Ten standard responses to qualitative research interviews» på at kvalitativ forskning ofte møtes med det han kaller «standardinnvendinger». Disse innvendingene kan oppsummeres med at kvalitative metoder ikke er vitenskapelige fordi de mangler objektivitet. Kritikken handler både om at forskningen er preget av forskerens forutinntatthet og individuelle syn i fortolkningen av materialet og at materialet i seg selv er uegnet fordi det bare gjengir enkelte informanternes syn på et tema, som gjerne kan være irrasjonell, heller enn å gi informasjon om det tema som undersøkes (Kvale, 1994).

Når det gjelder spørsmålet om verdien av informantens utsagn, innvender Jette Fog mot denne kritikken at individer som intervjues ikke er så løsrevet fra omverden som kritikken om subjektivismen kan tyde på. Hun hevder at mennesker er forbundet med andre mennesker gjennom felles praksis og språk. Mening og betydning er derfor innleiret i enhver praktisk-sosial sammenheng og i et gitt språk. Betydningen er der før individet, og den er felles mellom flere mennesker. Intervjuer vil derfor fortelle noe mer enn helt isolerte personlige erfaringer – det vil si noe om et større fellesskap. Det vil legge føringer både på hva som kan

sies, og hva som oppfattes som viktig å si (Fog, 1996, p. 201). Karin Widerberg uttrykker dette som at det er individet som bærer av sosiale mønstre vi er interessert i når vi intervjuer (Widerberg, 2002, p. 67). Meninger og fortolkninger av erfaringer vil prege praksisen vår. Hvordan vi forstår våre erfaringer, eksempelvis med møter med brukere i et arbeid som veileder, vil prege hvordan vi endrer eller viderefører vår praksis. Disse meningene og fortolkningene er imidlertid ikke løsrevne fra den kulturen vi befinner oss innenfor. Samhandling, samtaler og diskusjoner med kollegaer og andre vil prege hvordan vi posisjonerer oss. Vi forstår og mener i relasjon til noe eller noen, enten at vi kommer til enighet innenfor kollegier eller at vi etablerer motstand mot kollegaers fortolkning. Intervjuene vil derfor kunne si noe om et større fenomen enn enkeltindividet som intervjues.

Spørsmålet om forskerens subjektivitet har innen kvalitativ forskningsdiskurs blitt vurdert både i et problem- og ressursperspektiv. Forskernes forutinntatthet og meninger kan prege resultatene, men det engasjementet eller den nærheten disse meningene kan være uttrykk for kan også være en ressurs. Disse faktorene kan være indikatorer at forskeren har mer kunnskap om feltet, og derfor kan gjøre mer relevante undersøkelser (Tjora, 2010, pp. 175-176). Tjora peker på at det er viktig å redgjøre for hvilken informasjon som kommer fra datamaterialet og hva som er analyser basert på datamaterialet (Tjora, 2010, p. 178). Det er altså et mål å tydeliggjøre skillet mellom utsagn og informasjon som kommer direkte fra informantene, og analyser av denne informasjonen.

Tjora fremhever diktafon som noe som kan styrke påliteligheten, siden det gjør det mulig å bruke direkte sitater, men at det da vil være viktig å redgjøre for konteksten for sitatene og hvordan disse står i forhold til hva informantene ellers sa i intervjuet. Han hevder også at det er vesentlig å redgjøre for utvalg av sitater, og hvordan det står i forhold til det som er utelatt (Tjora, 2010, p. 178).

I denne oppgaven ble det brukt diktafon, og intervjuene er transkribert fullt ut. Det gjør at informantenes egen «stemme» kan gjøres tydelig gjennom analysene, og skillet mellom informasjon fra informantene og analyser blir noe klarere enn dersom all informasjonen fra intervjuene var gjengitt med mine ord. Teorien som er brukt i oppgaven har likevel vært styrende for hva som har blitt valgt ut av sitater. Det er også lagt vekt på å få frem «variasjonsbredden» i datamaterialet, både gjennom å tydeliggjøre uenighet eller ulike syn mellom ulike informanter, og der informantenes utsagn samlet sett var tvetydig. I analysen er det forsøkt å tydeliggjøre hvorvidt informantene kom med utsagn som var tvetydige eller om

utsagn må forstås i lys av det informantene ellers hadde sagt. I flere av intervjuene var dette avgjørende for forståelsen. Løsrevne utsagn kunne fremstå som om informanten hadde svært sterke eller bastante meninger om en praksis, mens intervjuet samlet sett ga et langt mer nyansert inntrykk.

Dette er løst i praksis ved å at bruk av slike sitater er knyttet til en eksplisitt kommentar. I enkelte tilfeller har det imidlertid også ført til at slike sitater er blitt utelatt, og mer nyanserte sitater fra samme informant er blitt valgt i stedet, fordi disse var mer representative for intervjuet samlet sett. Det er også kommentert der informanter er tause eller sier svært lite om et tema som er relevant for analysen. Slike situasjoner bidrar også til å belyse spørsmålenes tema. Tausket er blitt tolket i lys av intervjuet som helhet der den kan indikere at det er noe informanten ikke ønsker å gå inn på, eller om det er et tema informanten rett og slett har reflektert lite over.

Analysen har blitt gjennomført ved at samtlige av intervjuene har blitt lest flere ganger. Deretter benyttet jeg et analyseprogram, Hyperresearch, til å markere og systematisere utsagn og utdrag jeg fant særlig interessante. Disse kategoriserte jeg etter tema. Dette ga meg mulighet til å få oversikt over et relativt omfattende datamateriale, men jeg opplevde at jeg stadig måtte tilbake til de fullstendige intervjutranskriptene underveis i analysen. Denne prosessen bidro til å sikre at sitater ble forstått i riktig kontekst, og ikke brukt løsrevet fra sammenhengen det ble sagt i.

Påliteligheten og gyldigheten til denne studien støtter seg på grundige redegjørelser både for datamaterialet og de tolkninger og analyser som har blitt gjort, samt at studien har støttet seg på tidligere forskning på feltet.

6.2.1 Relasjon forsker og informant

Tjora peker på at relasjonen mellom forsker og informant kan påvirke påliteligheten til forskningen, og trekker særlig frem tilfeller der det er tette bånd mellom forsker og informant (Tjora, 2010, p. 178). I denne undersøkelsen var det ikke tette personlige bånd mellom meg og informantene, selv om det som nevnt i to tilfeller viste seg at informanter hadde meldt seg til undersøkelsen fordi de kjente noen i familien min. Siden jeg ikke hadde møtt dem før, anser jeg likevel ikke at det er trolig at dette påvirket informasjonen de ga i intervjuet. Disse

intervjuene skilte seg heller ikke nevneverdig fra andre intervjuer med hensyn til den åpenheten jeg opplevde fra informantens side.

Møtet mellom forsker og informant gjennom intervjuet gjør at de begge må forholde seg til den andre. Som forskere vil vi derfor ta del i det feltet som vi undersøker (Fog, 1996, p. 201). Kontakten mellom forsker og informant vil både påvirke om en får informasjon om det en ønsker å undersøke, men også hvilken kvalitet informasjonen får (Fog, 1996, p. 202). Eksempelvis vil spørsmål som på grunn av ordvalg eller formulering virker «ladet» eller normative på informanten kunne påvirke hvilke svar man får, eller føre til at informanten ikke ønsker å dele informasjon med forskeren. Dette opplevde jeg som en utfordring i flere av intervjuene, der både formuleringen av mine spørsmål og tema vi kom inn på i intervjuet gjorde at jeg opplevde at informanten ble mer restriktiv med hva han eller hun delte, eller at de ble opptatt av å få frem et særskilt poeng. Dette var imidlertid forbigående i intervjuene, og gjennom å formulere spørsmål annerledes senere i intervjuet opplevde jeg at jeg fikk den informasjonen jeg var ute etter. Jeg opplevde informantene som åpne og villig til å dele erfaringene sine.

Faren for å ukritisk overta informantenes perspektiv ble tydelig i arbeidet med analysen av datamaterialet i denne oppgaven. Dette er noe Kalleberg beskriver som overidentifisering med informantenes holdninger og synspunkter. Utfordringen med overidentifisering er at dette fører til underidentifisering seg med andre (Kalleberg, 1996, p. 45). Intervjuene kretset mye rundt relasjonen til brukere de hadde oppfølgingsansvar for, men det er bare veilederens perspektiv jeg har tilgang til gjennom materialet. Jeg opplevde sterk sympati med informantene mine. De ga inntrykk av å være mennesker med et sterkt engasjement for jobben sin, og ga meg mulighet til å forstå deres arbeidshverdag gjennom å stille opp til intervju.

Veilederne jeg intervjuet står i en maktposisjon overfor menneskene de følger opp, og det stiller særlige krav til at analysen ikke preges av at begreper og perspektiver gjengis ukritisk eller med lite refleksjon. Begreper informantene brukte, som «bruker», «arbeidspress», «vanskelige», «passive» eller «urealistiske» brukere er ladede. Dette gir føringer på hvilke tanker en gjør seg om disse menneskene. Gode spørsmål er viktig for å gi gode analyser. Bourdieu og Wacquant (1992 s. 248-253, sitert i Kalleberg 1996) peker på at dette krever både evne til å ta inn over seg, og evne til distanse, til både fag og sosial virkelighet (Kalleberg, 1996, p. 37). Denne oppgaven gir stemme til veiledere som arbeider i Nav, og

deres perspektiver skal ivaretas i analysen. Det har likevel vært et mål å gi en analytisk distanse til materialet som gir rom for kritisk refleksjon av makt og fortellinger om «brukere». Avveiningen mellom disse hensynene er gjort løpende i analysen, og forsøkt løst gjennom tydelig refleksjon der det har vært relevant i analysedelen av oppgaven.

6.2.2 Ethiske refleksjoner

Alle informanter er anonymisert i oppgaven, og gitt fiktive navn. Der opplysninger i intervjuene har kunnet bidra til å identifisere enkelte informanter, er denne informasjonen blitt utelatt fra oppgaven. Informantene fikk som tidligere nevnt tilsendt et informasjonsskriv i forkant av intervjuet, der de fikk informasjon om studiens formål, anonymisering, konfidensialitet og muligheten til når som helst å trekke seg fra studien uten begrunnelse (se vedlegg 1).

Relasjonen mellom forsker og informant er assymetrisk, gjennom at det er forskerne som mottar informasjon og informanten som viser åpenhet (Thagaard, 2002, p. 84). Thagaard vektlegger betydningen av å ivareta informantens perspektiv og integritet, og ikke tvinge materialet fra intervjuet inn i forhåndsbestemte kategorier. Forskeren skal derimot være åpen for det materialet formidler (Thagaard, 2002, pp. 107,108). Dette innebærer en forpliktelse til korrekt gjengivelse, og klare skiller mellom det informantene forteller, og det som er fortolkninger den som utfører studien foretar. I denne oppgaven er dette forsøkt ivaretatt gjennom at belegg for analyser og tolkninger blir vist gjennom bruk av direkte sitater fra informantene. Det er likevel bare en liten del av datamaterialet som får plass i oppgaven på denne måten. Tolkninger er derfor blitt diskutert både med medstudenter og veiledere, for å bidra til større sikkerhet rundt forståelsen av materialet, og for å åpne for alternative tolkninger.

7 Ressurshåndtering i bakkebyråkratiet

Veiledere i Nav arbeider innenfor en rekke rammer som i større eller mindre grad vil legge føringer på hvordan de kan møte og følge opp brukerne sine. De jobber innenfor relativt detaljerte regelverk og rutinebeskrivelser, skal innrette seg etter styringssignaler om prioritering av brukere og oppgaver, og jobber etter klare målkrav på en rekke områder som i flere tilfeller bærer preg av detaljert produksjonsstyring (eksempelvis knyttet til antall brukermøter, antall tilretteleggingsgarantier, andel brukere i tiltak og tid før telefonhenvendelser besvares). Målet med dette kapitlet er å undersøke hvordan veilederne prioriterer innenfor de rammene de er gitt for arbeidet sitt. Hvilke oppgaver må vike, og nedprioriteres og hvilke velger de å bruke tid på. Målet er å synliggjøre veiledernes refleksjoner over denne prioriteringen. Hva må de forsake på grunn av mangel på ressurser? Har de selv valgt prioriteringene de gjør, eller er de pålagt prioriteringene av ledere?

Jeg ønsker starte med å utforske mine informanters forståelse av ressursmangel i lys av Lipskys syn på dette som et nærmest iboende problem ved bakkebyråkratier. Peker intervjuene i retning av at denne analysen er treffende også i Norge, tredivet år etter Lipsky skrev «Street level Bureaucrats», eller kan veiledernes forståelser og praksis peke i retning av løsninger på denne utfordringen?

Veilederne jeg intervjuet sto i et dilemma mellom egne idealer for arbeidet sitt, og begrensede rammer for å bistå brukerne. Dermed blir spørsmålet om ressurshåndtering og å få «dagene til å gå opp» også et spørsmål om prioritering mellom ulike oppgaver som på ulike måter dreier seg om å gi et tilbud til brukerne. Overordnet vil jeg ta først ta for meg 1) dilemma veilederne står i, og deretter 2) hvordan de håndterer dilemmaene og hvilke konsekvenser det får. Jeg vil gå inn på tre ulike dilemma veilederne står i.

- 1) Dilemma mellom å bruke tid på saksbehandling og å bruke tid på brukeroppfølgning gjennom møter med brukerne.
- 2) Dilemma mellom egne idealer og pålegg om prioriteringer, der disse ser ut til å stå i et motsetningsforhold til hverandre. Hvordan spiller henholdsvis *advocacy* og forvaltningslojalitet inn på veilederens valg og prioriteringer?

- 3) Dilemma i prioritering mellom ulike brukere. Hvilke brukere blir prioritert og etter hvilke kriterier?

Jeg vil i den videre analysen redegjøre for hvordan veilederene håndterer dilemmaene i arbeidet sitt og hvilke konsekvenser de mener denne håndteringen eller prioriteringen får.

7.1 Tidspress

Graverende enkeltsaker har ved flere anledninger satt i gang større offentlige debatter om Navs oppfølging av brukere. Da har brukere stått frem med sin erfaring med kontakt med Nav, og hvordan Navs manglende oppfølging har fått store negative konsekvenser for dem personlig. Mangelfull oppfølging av brukere er også avdekket i en rekke rapporter om Nav de siste årene. Et eksempel er Riksrevisjonens rapport fra 2014 som rettet kritikk mot oppfølgingen av brukere, og blant annet pekte på at 44% ikke hadde fått en aktivitetsplan etter et halvt år i Nav, og 18% ikke hadde en plan etter to år i Nav. I følge Navs egne tall omhandler de fleste klagen til Nav mangelfull oppfølging og dårlig veiledning. Media har også presentert eksempler på at brukere arbeider i ukesvis med å få kontakt med saksbehandlerne sine, noe som gir et bilde av mangelfull oppfølging og lite kontakt mellom veiledere og brukere. I min analyse er fokus veilederens erfaringer. Jeg ønsker i dette delkapittelet å få frem deres erfaringer med å ivareta mål og oppgaver i stillingen innenfor en begrenset ressursramme.

Dette delkapittelet beskriver det jeg har kalt tidspressdiskursen. Tidspress og arbeidsbelastning er et gjennomgående tema i intervjuene, og knytter seg til den offentlige debatten om mangelfull brukeroppfølging. Dette var også noe jeg forventet å høre mye om, og da særlig mangel på tid som problem i brukeroppfølgingen. Veilederne jeg intervjuet hadde ansvar for oppfølging av mellom 30 og 150 brukere. De fleste hadde rundt 100 brukere i porteføljen sin. Jeg hadde en forventning om at de med størst porteføljer skulle beskrive tidspress som problem, mens de med færre brukere i mindre grad skulle problematisere dette.

Diskursen beskrives på bakgrunn av intervjuene med veilederne. Jeg opplevde at alle veilederne posisjonerte seg i forhold til denne diskursen, og inntok tre ulike posisjoner til den:

- 1) Den første posisjonen var tilslutning, der veilederne ga støtte til diskursen både som beskrivelse av arbeidssituasjonen for veiledere, og som beskrivende for egen situasjon.

Disse veilederne ga gjerne utrykk for at «mangel på tid til oppfølging» eller at «for mange brukere» var hovedutfordringen i deres arbeidshverdag.

- 2) Den andre posisjonen mine informanter inntok var delvis tilslutning. Disse veilederne ga støtte til diskursen om tidspress som en dekkende beskrivelse av en sentral utfordring for veiledere i Nav, men var ikke enig i at det var en utfordring for dem personlig.
- 3) Den siste posisjonen var avvisning. Den ble bare inntatt av en av veilederne jeg intervjuet. Han posisjonerte seg i opposisjon til denne diskursen, og avviste at dette var et problem i hans arbeidshverdag. Han var også kritisk til hvor treffende diskursen var for arbeidssituasjonen for andre veiledere i Nav.

7.1.1 Tilslutning

Tid er en nøkkelressurs for veilederne i Nav, da det ofte vil være tid, eller mangel på det, som avgjør hvilken type oppfølging en bruker mottar fra veilederen sin. Manglende tid til oppfølging er et tema i alle intervjuene. Bente sier det slik:

Det å ikke ha tid nok. Å føle at jeg kunne gjort en mye bedre jobb, hvis jeg bare hadde hatt mer tid til mine brukere. Det går jo på ressurser. Det er den største utfordringen i jobben synes jeg.

Bentes beskrivelse av arbeidssituasjonen gir støtte til Lipskys påstand om at ressursene er utilstrekkelige i forhold til oppgavene i bakkebyråkratier. (Lipsky, 1980, p. 35). Lipsky hevder at byråkratiske beslutninger fattes under tidspress og med begrenset informasjon (Lipsky, 1980, p. 29). Bente ser også ut til å se dette som en utfordring når hun beskriver hva som hadde vært en hensiktsmessig arbeidssituasjon. Bente har ansvar for i overkant av 120 brukere når jeg gjennomfører intervjuet.

Jeg tenker femti må jo være.. Ikke mer enn en femti brukere. Da tenker jeg at jeg kunne gjort en veldig, veldig mye bedre jobb. Og jeg kunne godt tenkt meg å snakket med dem i hvert fall en gang i måneden. Noen oftere, som trenger det, og...(...) Ha muligheten til å følge de opp, komme ut på arbeidspraksisen og... Da tror jeg vi ville gjort en veldig veldig mye bedre jobb. For da hadde vi sluppet å betale så veldig mye penger på alle disse tiltakene. Om vi kunne fått gjort dette selv. For vi har jo all kunnskapen her. Vi kan hjelpe dem med alt.

Men vi har alt for mange.

Dette sitatet viser at tilgang til mer informasjon om brukeren, som hun mener hun kunne fått gjennom flere samtaler, er et savn for Bente. Hun ønsker også mulighet til å møtes på flere arenaer som er relevante for brukeroppfølgningen. Behov for å følge opp tettere, og ha bedre og mer informasjon om brukeren, eller «bli bedre kjent», som en del ordlegger seg, tematiseres av flere veiledere.

Selvfølgelig ville jeg hatt bedre tid. Da er det jo lettere å følge opp.

Sigrid

Mange av veilederne snakket mye om mangel på tid, og at de mente de hadde ansvar for for mange brukere. Hvor mange brukere de mente ville være hensiktsmessig var det imidlertid ganske delte meninger om. Den veilederen som ønsker sterkest reduksjon i antall brukere per veileder er Oda, som skisserer at rundt 20-30 brukere per veileder hadde gitt rom for den oppfølgningen hun mener er nødvendig. Dette kan handle om hvordan ansvaret i veilederrollen defineres. Om en forstå målene om helhetlig bistand og tett oppfølging snevert eller bredt. En bred forståelse kan trolig generere nærmest uuttømmelige muligheter for arbeid. Innsatsen kan trolig alltid gjøres bedre. Når det er sagt, er veiledernes arbeidssituasjon unektelig krevende. Mona trekker opp en sammenligning for å illustrere dette:

Vi henviser jo også til et tiltak som heter Arbeid med bistand. Der kan de jo faktisk gå i tre år, og da jobber de sammen med en konsulent. De har mellom tolv og tyve stykker per konsulent. Og for oss blir det jo sånn at vi river oss i håret. De skal jo ikke avklare dem i forhold til helse eller noe. Ikke skal de hjelpe dem med meldekort eller svare på telefoner heller.(...) Likevel så hender det jo at vi får folk tilbake.

Ressurssituasjonen i flere av de arbeidsrettede tiltakene nevnes av flere av veilederne, og ser ut til å bekrefte tesen om press i tidsdiskursen. Veilederne bruker antallet brukere per veileder i tiltakene som et referansepunkt når de forteller om tidspresset de selv opplever.

Flere av veilederne som tilsluttet seg diskursen om tidspress ga lignende beskrivelser som den Bente ga, men det var også eksempler på at tilslutningen var mindre eksplisitt. Terje svarte på følgende måte da jeg spurte om han hadde nok tid til å følge opp brukerne sine:

Altså det reguleres jo veldig greit av den enkelte saksbehandler. Når jeg føler for å ha

flere samtaler, om jeg har behov for flere samtaler, så kan jeg innføre det (...).

Samtidig ga han senere i intervjuet både uttrykk for at tidspress og antall brukere gjorde at han måtte prioritere «brannslukking» og andre oppgaver høyere enn han egentlig burde. Han fortalte at det på kontoret der han jobber er vanlig å følge opp brukerne hver sjette måned. Selv om han ikke svarte bekreftende på direkte spørsmål om mangel på tid til å følge opp, opplevde jeg likevel at han tilsluttet seg diskursen om tidspress gjennom eksempler på utfordringer i arbeidet, der han ga tydelig uttrykk for at tidspresset tvang frem uheldige prioriteringer.

Sigrid, som også tilsluttet seg diskursen, ga uttrykk for noe ambivalens når hun forteller om brukeroppfølgingen:

«Og jeg føler at jeg bruker litt mye tid. (...)Også når jeg snakker med brukerne. Så jeg burde sikkert korte ned litt for å bli mer effektiv på de samtalene.

Denne ambivalensen viser at hun ikke helt og holdent slutter seg til at tidspress er et strukturelt eller organisatorisk problem i Nav, men også ser individuelle faktorer, slik som at hun reflekterer over om hun selv ikke bruker tiden optimalt.

7.1.2 Delvis tilslutning

Det var imidlertid ikke alle veilederne som delte synet på tidspress og store brukerporteføljer som et problem. Dette var et mer overraskende funn, og representerer en noe annen tilnærming til arbeidsoppgavene enn flertallet av intervjuene. Tre av informantene oppga at de hadde nok tid til brukerne sine.

Nina opplever for eksempel ikke å være presset på tid:

Nei, for min del så er det helt greit. Jeg opplever ikke det, (...), nå har nok jeg litt mer tid enn de andre fordi jeg kan mye, så det veldig mye ting jeg slipper å bruke tid på fordi jeg kan det.

Nina har også et faglig lederansvar for oppfølgingsarbeid i tillegg til rollen som veileder. Hun har derfor en betraktelig mindre portefølje enn de andre veilederne jeg intervjuet, og følger opp rundt 30 brukere. Dette arbeidet kommer likevel i tillegg til oppgavene som faglig leder. Hun er også en av de mest erfarne veilederne jeg intervjuet, og hadde erfaring fra Aetat før

hun startet i Nav. Siden arbeidssituasjonen hennes skiller seg fra de andre informantenes kan det være med på å forklare hvorfor hun vurderer arbeidspresset på en annen måte. Hun trekker likevel frem at hun har opplevd tidspress som en utfordring tidligere:

Men jeg har jo vært der. Jeg begynte her og det lå 160 oppgaver på benken min, i stedet for tredve, og bare folk som jeg...Jeg visste ingenting om dem, og mange hadde ikke hatt kontakt med Nav på flere år. (...)Og da følte jeg jo at jeg skulle hatt mye mer tid til å snakke med folk. For da nytter det ikke å innkalle alle. Mye måtte løses på telefon òg. Så hvis du skal jobbe i Nav så må du være her litt. Og du må få lov å jobbe med en portefølje. Du må ikke bytte rundt hele tiden.

Med dette slutter hun seg til det standpunktet i diskursen der tidspress er et problem, men peker på at den ikke er treffende for hennes del. Hun viser både til kontinuitet, der en kan jobbe med de samme brukerne over tid, og kunnskap opparbeidet gjennom lang erfaring som viktige grunner til det. Det at hun har færre brukere enn andre er også noe hun viser til. Det er likevel ikke slik at det bare var veiledere med relativt få brukere i porteføljen som kom med denne typen vurderinger. Den ene veilederen, Martin, problematiserte tidspress som et problem for veilederne i Nav, men anså det ikke som et problem for egen del. Han mente at den arbeidsmåten han benyttet, med tett oppfølging i starten, gjorde porteføljen på rundt hundre brukere overkommelig. Han svarte på denne måten på spørsmål om han hadde nok tid til brukerne sine:

Jeg føler at jeg har det. Men det fordrer at man har alt satt i system. At man har en tydelig, bra leder, og at man har fått god nok opplæring.

Han ga likevel tilslutning til arbeidspress som problem:

Det har vært et arbeidspress som har vært umenneskelig. Masse sykemeldinger. Det presset som var her...Folk ble jo slått ned og...() Og ledelsen er hvertfall ikke med på at det er arbeidspress og sånn da.

Her trekker han også fram diskursen om tidspress som et konflikttema mellom ledelse og ansatte, der ledelsen står i opposisjon til tesen om press. Han legger likevel mest vekt på at opplæring, kontinuitet i jobben og tydelige ledere som hjelper veilederne å prioritere er viktig for at folk skal rekke over oppgavene sine. Han peker på at for mange veiledere sprer seg for tynt utover:

Mange, mange gjør det. Og trenger hjelp til basic oppgaver. Trenger hjelp til å få ryddet arenabenken sin, for de klarer ikke å sette seg ned å prioritere «Hva skal jeg gjøre?». Og da blir du jo alltid hengende etter.

Martin fremsto som lojal mot den dominerende diskursen om tidspress som et problem, men peker gjennom sine eksempler på at dette er et problem med klare løsninger. Med god opplæring, kontinuitet og klarere prioriteringer ser han ut til å mene at ressursituasjonen er håndterbar, og gir rom for et godt arbeid med brukerne.

7.1.3 Avvisning

Torgeir var en av de andre veilederne som avviste tidspress som et problem. Han var imidlertid langt mer eksplisitt i sin opposisjon mot denne diskursen når han svarte på spørsmål om han hadde nok tid til brukeroppfølging:

Ja. Det er ikke tid som begrenser mine muligheter. Og det vil vel omtrent 90 prosent av de andre ikke si. Jeg synes av og til vi bruker den for mye som en unnskyldning. Det er mye dårlig arbeid som er skjult bak den. At en sier det er for lite tid.

Sitatet over bekrefter at han opplever at tidspress er en dominerende diskurs for veiledere i Nav, men i motsetning til Nina forklarer han ikke dette med sin lange erfaring eller kontinuitet i brukerporteføljen. Han peker heller på at han opplever at tidspress blir brukt som en unnskyldning av veiledere når de ikke lykkes godt nok i arbeidet med brukerne. Når en intern diskurs blir så dominerende som det spørsmålet om tidspress ser ut til å være blant veiledere i Nav, kan en spørre seg om det bidrar til at veiledere fraskriver seg ansvar for både egne prioriteringer og manglende resultater, slik Torgeir hevder.

7.1.4 Oppsummering

Lipsky hevder at ressursene er utilstrekkelige i forhold til oppgavene, er et iboende trekk ved bakkebyråkratier (Lipsky, 1980, p. 35). Han hevder at bakkebyråkratene typisk må håndtere veldig mange saker i forhold til hvor omfattende ansvar de har, og at fører til at de ikke kan gjøre den jobben som ansvaret deres forutsetter (Lipsky, 1980, p. 29). Erfaringene med manglende samsvar mellom ansvar og ressurser er også tydelig i intervjuene som danner grunnlag for denne oppgaven. Erfaringene med ressursknapphet, særlig i form av mangel på tid, er etablert som en felles diskurs blant veilederne jeg intervjuet. Gjennom at alle veilederne

trekker på diskursen om tidspress og posisjonerer seg i forhold til den fremstår den som dominerende blant veilederne. Selv om jeg stilte spørsmål som dreide seg om ressursituasjon var det flere veiledere som selv tok opp dette som tema før jeg hadde stilt spørsmål om det. Det var også et tema veilederne kom tilbake til flere ganger i intervjuene, og som de gjerne knyttet til andre tema jeg stilte spørsmål om.

I intervjuene jeg gjennomførte fant jeg tre tilnærminger til diskursen om tidspress som problem for veiledere i Nav. Tilslutning, delvis tilslutning og avvisning. Det er likevel mye ambivalens i intervjuene. Særlig noen av informantene som tilslutter seg diskursen om tidspress som problem, gir uttrykk for usikkerhet om dette handler om at de selv ikke er «effektive» nok heller enn rammene i stillingen. Innenfor denne forståelsen er det dermed både veiledere som gir uttrykk for å se tidspress som et rent strukturelt problem, og veiledere som gir uttrykk for at både strukturelle og individuelle faktorer spiller inn. Torgeir, som avviser tidspress som problem, legger vekt på individuelle forklaringer.

Veiledere som gir delvis tilslutning peker i retning av at problemet forstås som strukturelt, men at det likevel kan løses individuelt. De ser imidlertid ut til å mene at for å løse denne utfordringen for flertallet av veilederne, bør det tas strukturelle grep knyttet til opplæring, prioriteringer, bemanning og kontinuitet i stillingene. Disse veilederne peker gjennom sine beskrivelser på løsninger på tidsproblemet, og viser en optimisme som står i kontrast til Lipskys tese om tidspress som iboende problem i bakkebyråkratiet.

I lys av en del andre studier, som finner støtte for Lipskys tese om ressursmangel som problem i bakkebyråkratiet, peker min studie i retning av at en del veiledere ser løsninger på denne utfordringen. Løsningene de skisserer er imidlertid sammensatt av en rekke elementer, og er heller ikke helt sammenfallende. Det er likevel en viss optimisme å spore i refleksjonene til flere av veilederne, som gir grunn til å stille spørsmål ved om Lipskys analyser er treffende for dagens norske bakkebyråkrati.

Lipskys analyse er dystopisk i den forstand at han beskriver ressursknappheten som et iboende problem i bakkebyråkratier. Han mener at det er lite å gjøre med denne ressursmangelen. Årsaken til dette er at etterspørsel etter denne typen tjenester øker når tilbudet øker, slik at enhver tilførsel av ressurser vil bli møtt med nye krav om tjenester, slik at reell forbedring av tjenester sjelden blir aktuelt (Lipsky, 1980, pp. 35-36). Selv om veilederne som i min studie inntar en mellomposisjon i tidspressdiskursen peker i retning av

noen løsninger på disse utfordringene, er det ikke mulig å konkludere rundt om en løsningene de skisserer vil kunne la seg realisere eller om en opplevelse av samsvar mellom ressurser og oppgaver for ansatte i bakkebyråkratier vil bidra til nye krav.

I hvilken grad man anerkjenner tesen om tidspress er nært forbundet med egne idealer for arbeidet. Ulike idealer for hva som er en god praksis i jobben, hvordan jobben bør avgrenses eller hvor mye tid det er hensiktsmessig å bruke på ulike oppgaver kan gi ulik vurdering av hvor sterkt en opplever tidspress i arbeidshverdagen. Dette vil jeg utforske mer i delkapitlene under om veiledernes dilemma i arbeidet med brukerne.

7.2 Tre dilemma i ressurs håndteringen:

I intervjuene med veilederne var det tre hovedtyper av prioriteringer som ble tematisert. Jeg har på bakgrunn av intervjuene beskrevet tre diskurser:

- 1) Diskursen om saksbehandlingdilemmaet - handler om prioritering mellom tid til saksbehandling, og da særlig arbeidsevnevurderinger, og tid til oppfølging av brukere. Den er knyttet til to ulike typer pålegg og veiledernes prioriteringene mellom dem.
- 2) Diskursen om målforskyvningsdilemmaet - handler om prioritering mellom pålagte oppgaver og oppgaver veilederne selv ser behov for å gjøre. Den er på den ene siden knyttet til en utvidelse av eget ansvarsområde og på den andre siden til en vekting mellom ulike sider av veilederrollen.
- 3) Diskursen om oppfølgingsdilemmaet - handler om hvem av brukerne som blir prioritert. Den betoner et dilemma i valg mellom konkrete brukere innenfor en prioritering av oppfølgingsarbeidet.

Disse dilemmaene er på ingen måte uttømmende. Flere veiledere gir en rekke andre eksempler på prioriteringer som er krevende i det daglige arbeidet. Likevel utgjør disse dilemmaene diskurser som alle veilederne forholder seg til, og som betoner ulike sider ved ressurs håndteringen og prioriteringen veilederne gjør i arbeidet sitt.

7.2.1 Dilemma mellom oppfølging og forvaltning

I diskursen om saksbehandlingsdilemmaet fant jeg fant jeg at veilederne vurderte tid med brukerne som svært viktig. Veilederne fremhevet at de ønsket seg mer tid i møter og kontakt med brukere, og at dette var avgjørende for å fatte riktige valg og få god fremgang i saken. Ingen av veilederne trakk frem saksbehandling som noe de ønsker å prioritere høyere. Her var det heller snakk om pålegg. Til tross for at jeg fikk et inntrykk av frustrasjon over slike oppgaver var det ingen som ga uttrykk for hverken å nedprioritere slike oppgaver eller uttrykke direkte uenighet med at dette var nødvendig tidsbruk.

I intervjuene fikk veilederne spørsmål om hvilke oppgaver de pleier å utføre i løpet av en vanlig uke. De var hovedsakelig de samme oppgavene gikk igjen i alle intervjuene, men det var noe spredning i informantenes opplevelse av hvor tidkrevende de ulike oppgavene var. De mange fellestrekkene har trolig sammenheng med at de finnes en rekke sentrale retningslinjer for hvilke oppgaver veilederne skal gjøre. Maria gir en beskrivelse av hvilke oppgaver hun som veileder gjør i løpet av en arbeidsuke, som illustrerer hvilke arbeidsoppgaver veilederne har, og må prioritere mellom:

[Vi]Skal gjøre ganske mye i løpet av en dag. Vi skal ha innkalling til brukere, vi skal være på møter, vi skal lage arbeidsevnevurderinger som er veldig tidkrevende. Spesielt for de som skal ferdig avklares mot utføre, (...)Vi bruker en dag bare på en. (...) I tillegg så har vi dette med gosys, der du får oppgaver på benken, vi skal journalføre dem, vi skal ta kontakt med brukeren, vi får oppgaver fra forvaltning der vi skal gjøre ekstra ting. Så hele tiden er det ekstra oppgaver vi skal gjøre i tillegg til at vi skal innkalle brukere. Som tar tid. Det har vært mer fokus på at vi skulle hatt mer tid på å tenke jobbmatch. At vi lager profiler på brukeren, ut fra utdanning og praksis, opp mot arbeidsmarkedet. (...) men vi skulle ønske å hatt mer tid. Da blir brukeren enda mer fornøyd.

Det Maria ikke nevner her, men som flere av de andre veilederne prater om er innsøking til tiltak og oppfølging av rapporter derfra, møter med annet støtteapparat (slik som helsevesen) og oppgaver knyttet til å finne tiltaksplasser for egne brukere. Dette kan for eksempel innebære at veiledere oppretter en praksisplass eller får på plass lønnstilskudd slik at deltakerne får tiltak i ordinært arbeidsliv uten oppfølging fra leverandører. De fleste veiledere beskriver tilsvarende oppgaver, og veilederne jeg intervjuer beskriver at to brukermøter per dag er vanlig.

Hvorfor opplever veilederne at tid med brukerne er viktig?

Ønsket om å bruke mer tid i møter med brukerne er som nevnt noe flere av veilederne snakker mye om. Anne knytter dette opp mot mer målrettet arbeid, der god tid til samtaler med brukere for henne framstår som det som gjør det mulig å få folk ut i jobb:

Men det viktigste er når du får anledning til å ha en god oppfølging og få motivert folk til å...At de ser selv at de har muligheter. Jeg kan ikke si til deg at du har muligheter sånn og sånn, du må se det selv. Hvis ikke du ser det selv, da blir det ikke noen endring. Sånn at det [er] når du får de gode samtalene, og får tid til de, hvor du får sett bruker og bruker føler seg sett og bruker greier å tenke videre. Hvilke interesser vedkommende har, og hva han brenner for og "Ok, jeg kan bruke dette i et yrke, jeg kan gjøre sånn og sånn, jeg har muligheter." Det er de gode...De som du lever på en stund, når du greier å få til de samtalene.

Hun trekker også frem at det er denne typen arbeid hun opplever som motiverende. De fleste av veilederne er opptatt av å «bli kjent med» brukeren. En del så ut til å mene at dette kunne ta lang tid, og at en burde forstå brukeren helhetlig, og ikke bare med tanke på spesifikke utfordringer med å komme i jobb. Kathrine understreker at hvilke vurderinger en gjør av hva brukeren trenger kan endre seg når en får et bedre bilde av hvem de er:

Ja, men det tar jo litt tid før en kommer dit. For en må jo først bli kjent med brukeren. Noen tror en er sånn og sånn, og så møter en de flere ganger og så ser en at det er jo på en helt annen måte. Og at de trenger helt annen type oppfølging enn det en kanskje trodde. Så det kommer helt an på.

Dette sitatet sier noe om at Kathrine også vurderer omfattende tidsbruk som en slags investering som kan gi tidsbesparelser på sikt. Ved å peke på at manglende informasjon, eller manglende kjennskap til brukeren, kan gjøre at en tar gale valg som ikke fører brukeren videre gir hun en forklaring av egen tidsbruk som ikke bare er knyttet til et ideal om tett og omfattende oppfølging, men også til en rasjonell vurdering av ressurshåndtering.

Flere informanter ga til kjenne en frustrasjon over å ikke arbeide på den måten som var mest hensiktsmessig for å få brukerne i jobb. Denne frustrasjonen var gjerne knyttet til beskrivelser av hvordan tiden ikke strakk til for hver bruker. Mona ønsker seg for eksempel mer tid, slik at hun kan følge opp brukere hyppigere. Dette mener hun er det som skal til for at arbeidet fram mot en jobb skal bli mer målrettet:

Vi skulle pustet folk i nakken, i alle fall hver annen måned. Når de har kommet inn på arbeidsavklaringspenger. Vi har alt for liten tid til å puste dem i nakken. For desto mer vi puster folk i nakken, desto mer presis blir en i planene, og desto mer får de dokumentasjon, og desto mer får vi i gang. Det skjer jo selvfølgelig mer sant? Så det er vår fortvilelse.

En annen som også hadde sterkt fokus på å prioritere oppgaver som han mente ga størst effekt på overgang til jobb var Martin. Han arbeidet intensivt med brukerne i starten og hadde svært hyppig kontakt med dem. Gjerne en gang i uken. Han fortalte også at det ga resultater: Han hadde færre brukere i porteføljen sin enn de andre veilederne på kontoret, fordi han fikk dem så raskt ut i jobb. Han fortalte om sin arbeidsmåte slik:

Jeg har jo en sånn metode på at jeg kjører massiv oppfølging til å begynne med. For da slipper jeg å gjøre så mye etterpå. (...) Når jeg får en ny oppgave på benken, enten nyoverført aap-bruker eller får en søknad på noen jeg ikke kjenner, så tar jeg alltid telefonkontakt først. (...) Og da har vi et kjapt møte etter det. (...) Så gir jeg alle en egen vurdering og sender dem hjem, og så får jeg som regel en dårlig en tilbake. (...) og så sier jeg det «Hvis du hadde fått den fra meg, hadde du lært noe om meg? Eller kan du bruke den til noe?» (...) Så vi begynner litt sånn tett da. Hvis de sier de har noen problemer i forhold til å møte opp..Hvis det er angstproblematikk og sånt, så kan jeg dra hjem til folk. Jeg kan møte dem på en kafe. (...) Og den tette oppfølgingen der gjør at en liksom har satt en standard føler jeg. Og da vet brukeren det, at de kommer til å få bistand uansett hvordan det er. «Ikke jug for meg, si meg så mye som du føler at du kan, og så kan vi heller spe på etterhvert.» Og da blir de som regel ganske ivrig på en måte.

Veilederne ga uttrykk for at manglende tid til oppfølging, også førte til at de ble avhengig av andre til å gjøre den jobben de ønsket å gjøre selv. Flere av veilederne oppga en frustrasjon over å ikke kunne arbeide i tråd med «det som virker» og egne idealer. De oppga at de som en følge av at de selv ikke hadde kapasitet til å drive tett oppfølging av brukerne, sendte dem på ulike arbeidsrettede tiltak. Flere oppga at de mente dette var en suboptimal strategi. De så på bruk av tiltak mer som kjøp av kapasitet enn en tilgang til en særlig kompetanse på å bistå folk ut i jobb. Anne sier det på denne måten:

Jeg tror at hvis jeg hadde hatt færre brukere, så hadde vi ikke trengt å sende så mange i tiltak, og vi kunne gjort mye mer selv.

Flere av veilederne er i forlengelsen av slike beskrivelser også tydelige på at dette er et resultat av gale prioriteringer i Nav sentralt, der pengene brukes på oppfølging ute i tiltak heller enn ute på kontorene. Dette beskrives også av flere som ineffektivt, siden mye av avklaringen av brukene da gjøres «dobbel opp» - både på Nav-kontor og i tiltaksbedrift:

Og det gjelder det avklaringskurset vårt, og det gjelder det formidlingstiltaket vårt, arbeid med bistand. For det er jo bare tull at andre som skal gjøre den jobben, for det er jo vi som kan gjøre den jobben bedre enn noen egentlig. Vi kjenner brukeren, vi kjenner arbeidsmarkedet, og hadde vi hatt litt færre brukere så kunne vi gjort den jobben mye bedre selv.

Elise

Forvaltning som hinder for resultater

I de fleste intervjuene var vi innom spørsmålet om hva veilederne ville ha prioritert om de hadde en ekstra arbeidsdag i uken. Målet var å få frem noen refleksjoner rundt hva veilederne selv så på som de viktigste oppgavene, og hvor de selv følte at gapet mellom oppgaver og ressurser var mest presserende. Kathrine svarte på denne måten:

En ting er jo hva man hadde ønsket og en annen ting er hva som hadde fungert. Jeg tror jeg hadde måtte bruke den på å skrive utføresaker. Men at selve oppfølgingen burde gått til andre ting. Heller følge tettere opp de som krever tid kanskje. Som jeg ikke får fulgt opp ellers. Men det er jo sånn i systemet holdt jeg på å si, at det er mye. Mye å gjøre.

Sitatet over illustrerer hvordan hun opplever et dilemma mellom det hun selv ser på som hensiktsmessig oppfølging av brukerne på den ene siden og krav og «må-oppgaver» i forvaltningen på den andre. Hun peker på at de brukerne som har sterkest behov for oppfølging er de hun selv ville ønsket å brukt mer tid på.

Mange av informantene oppga at saksbehandling var svært tidkrevende. Særlig ble utarbeidelse av arbeidsevnevurderinger trukket fram som et omfattende arbeid. Flere ga uttrykk for frustrasjon knyttet til dette, men det var likevel ingen som sa at oppgaven var unødvendig. Veilederne syntes ikke å prioritere saksbehandling med utgangspunkt i egne

ønsker, men som et resultat av pålagte oppgaver og antall brukere. Torgeir er en veilder som vektlegger at papirarbeid og saksbehandling er oppgaver som tar tid fra oppfølging av brukere:

Fordi det er oppfølgingen av samtalene, med papirarbeid, som er det som tar mesteparten av tiden. Saksbehandling tar veldig mye tid. (...)La oss si at samtaler med brukerne tar tyve prosent, saksbehandling 40-50 prosent.

Han gir tydelig uttrykk for at han er utilfreds med denne fordelingen av arbeidstid, og at det ikke er en ønsket prioritering fra hans side:

Men du kan si det at, for en som skulle jobbe med mennesker, så ble det datamaskiner. (...) Ja, det er tunge systemer, som krever mye. Og det er mye rapportering. Altså, Nav er jo byråkratiets høyborg.

Her gir Torgeir tydelig uttrykk for at hans motivasjon for jobben er tett knyttet til det å ha kontakt med brukerne. Mange av veilederne snakker om at de «liker å jobbe med folk», og det er derfor de har valgt å jobbe i Nav. Dette kan være med på å forklare hvorfor tid med brukere fremstår som såpass viktig for veilederne.

Som nevnt blir arbeidsevnevurderingen som trukket frem som en særlig tidkrevende oppgave. Alle veilederne nevner dette som en oppgave som kan ta svært mye tid, og særlig for brukere med et langvarig forhold til Nav. Bente har arbeidet 8 år som veileder og setter av to dager i uken til å fokusere på denne typen oppgaver:

Men jeg prøver å skjerme meg mandag og fredag, for da sitter jeg med ren saksbehandling. Da skriver jeg arbeidsevnevurdering, svarer på alle eposter og alt som...

Hun forteller videre at hun stort sett regner 2-3 timer på å skrive en arbeidsevnevurdering, men at hun i en del tilfeller bruker langt mer:

Men noen av disse gamle sakene våre, så hender det at vi har to mapper i arkivet, og det skal være så grundig at jeg må bla meg helt tilbake..Ja, jeg hadde en som var fjorten år tilbake i tid. (...) Men den, eller sånne saker, de kan ta hvertfall, eller de kan ta en hel arbeidsdag å sitte med. For det er veldig mye. Litt sånn dektetivarbeid å finne ut av alle @. Finne ut alt som har blitt gjort.

Kathrine, som har noe kortere fartstid i Nav med fire år som veileder, beskriver arbeidet på en lignende måte:

Og så er det da saksbehandling. Det er jo det som tar desidert mest tid. Det er jo da gjerne i forhold til utføresøknader. Å skrive de sakene. Å behandle nye AAP-saker. Da skal en skrive den arbeidsevnevurderingen som er ganske tidkrevende. Spesielt kanskje når du ikke kjenner brukeren som er ny og...Og det er jo samme arbeidsevnevurdering du skal skrive i utføresaker. Men da skal de være veldig, veldig godt dokumentert. Og skal foreligge veldig mye opplysninger i saken som gjør at det krever veldig mye tid. Så det, da blir det gjerne overtid, eller ta det de dagene en har lite samtaler.

Sigrid er enda tydeligere i en beskrivelse av arbeid med arbeidsevnevurderinger som demotiverende:

Jeg føler av og til at jeg bare lager en plan som kanskje...Jeg lager nærmest en plan for å sikre arbeidsavklaringspengene. For det er jo så mange andre inne i bildet som bestemmer. Det er psykologer og alt mulig.

Sigrid presenterer arbeidsevnevurderinger som til tider uhensiktsmessig tidsbruk. Hun er den av informantene som går lengst i å stille seg kritisk til oppgaven i seg selv, og ikke bare tidsbruken. Kristoffer oppgir også en frustrasjon over at det å få i gang aktiviteter for brukerne som kan føre til jobb kan bli forsinket på grunn av store krav knyttet til andre oppgaver. Han sier følgende om prioritering mellom det som kan føre til jobb og andre oppgaver:

Så det er personer jeg skulle hatt i en arbeidspraksis nå, som ikke, ja, som er bestemt at skal i en arbeidspraksis og ikke i skjermet, men som må ha den arbeidspraksisen og det klarer de ikke å ordne selv, og det er jeg som skal ordne det. Der vil det dessverre drøye litt. Det går på tid og ressurser, å sette i gang en sånn, å finne det. Så noen som har behov for den typen tiltak, det vil nok gå litt lenger tid enn det burde. Fordi vi ikke har nok tid og ressurser

til å ta det.

Det kan virke paradoksalt at arbeidsevnevurderingen blir prioritert såpass høyt, siden den i utgangspunktet kun er et dokument som skal brukes av Nav selv. Anne er inne på noe som kan være en årsak til at det prioriteres som det gjør. Hun sier det slik:

Jeg bestemte meg i fjor sommer for at jeg skal bli god på å skrive arbeidsevnevurderinger. Så jeg får dem heldigvis sjelden i retur.. Så jeg skriver veldig grundig. Og har fått en god driv på det. Sånn at...Det har vært mye fokus på det her også. Det har jo vært for å få kvaliteten opp. Vi har hatt opplæring også.

Når hun beskriver arbeidet med arbeidsevnevurderinger er hun både inne på risikoen for å få dem i retur fra forvaltning og på at det er en sentral føring at oppgaven skal prioriteres.

Dersom arbeidsevnevurderingen returneres kan veilederen bli nødt til å gjøre omfattende arbeid på nytt eller risikere at vedtak blir overprøvd. Den sentrale føringen merkes blant annet gjennom at veilederne gis særskilt opplæring i arbeidet med arbeidsevnevurderinger.

Dette kan fremstå som et paradoks, men en kan også tolke dette som at når det jobbes ekstra utover vanlig arbeidstid, så er det saksbehandling som er mulig å jobbe med. Dermed blir ekstra arbeid med slike oppgaver også en prioritering av mer tid til brukermøter innenfor vanlig arbeidstid.

Oppsummering av dilemma mellom oppfølging og forvaltning

Gjennom intervjuene ble det tydelig at diskursen om tidspress som problem var tett knyttet til tid med brukerne. Ønske om, og behov for, mer tid til brukerne var det meningsbærende poenget i diskursen om tidspress. Veilederne hadde imidlertid også en rekke andre oppgaver som er mer indirekte brukeroppfølging, slik som saksbehandling og innhenting av dokumentasjon. Disse oppgavene var i diskursen om tidspress presentert som hindringer, heller enn en del av målet om mer tid til brukeroppfølging. I dette delkapittelet har jeg beskrevet dilemma og paradokser i prioriteringen mellom disse oppgavene. Det som fremsto som paradoksalt i diskursen om dilemma mellom oppfølging og forvaltning var at veilederne ikke bare brukte tid på saksbehandling og forvaltning der det var pålagt, de prioriterte også disse oppgavene høyt i egen arbeidshverdag og håndterte tidspresset i arbeidshverdagen blant annet gjennom en høy prioritering av disse oppgavene, også på bekostning av tid med brukerne. Det fremsto i intervjuene som det var et mangelende samsvar

mellom det veilederne trakk frem som idealer og ønsker, og det de fortalte at de faktisk gjorde. Saksbehandling ble nevnt når veilederne ga eksempler på oppgaver de måtte jobbe ekstra med, enten kveld eller helg, eller at hele dager måtte skjermes for å rekke over disse oppgavene. Den prioriteringen som ble gjort av tid, enten pålagt eller selvvalgt, var av den mer indirekte brukeroppfølgningen.

7.2.1 Målforskyvning og inntektssikring

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg diskursen om målforskyvning. I denne diskursen er det konflikt mellom føringer fra ledelse og sentralt i Nav og egne idealer eller praksis som er dilemma veilederne står i. Det er liten tvil om at mange av veilederene jeg intervjuet følte et stort tidspress. Mange hadde stort ansvar og fulgte opp mange brukere. Likevel kan en stille spørsmål ved om veilederne faktisk bidro til å gjøre arbeidshverdagen enda mer krevende gjennom å utvide eget ansvar. Flere rapporter har også pekt på en utfordring ved at veilederne i Nav i for liten grad jobber yrkesrettet med brukerne (Langeland & Galaasen, 2014; Mandal, Ofte, Jensen, & Ose, 2015). For mye av arbeidet handler om inntektssikring. Dette er også noe flere av veilederne reflekterer over i intervjuene:

Men på grunn av tidspress, mange brukere, mye oppfølging så blir det kanskje større fokus på penger. At vi jobber mest for å sikre at pengene er der. Slik at de ikke står uten penger. At det drives mye brannslukking i den forbindelse. Men så er det jo egentlig slik da at, alt som har med penger å gjøre skal jo gjøres sentralt. Vi skal jo egentlig ikke jobbe med det. Men det er jo vi som, eller jeg som, har kunnskap om hvordan vi kan løse ting, som gjør at den enkelte kommer til meg fremfor å ringe på telefon til forvaltningsavdelingen.

Terje

Situasjonen Terje beskriver, er at han på tross av sentrale føringer om at veilederne ikke skal jobbe med inntektssikring, likevel prioriterer dette arbeidet. Han så ut til å vurdere denne arbeidsdelingen, som skal spare veilederne for tid, som tungvint for brukeren og til hinder for en smidig og helhetlig oppfølging. Da Nav ble opprettet gjennom samling av sosialkontor, trygdekontor og arbeidsformidling brukte man ofte bildet «én dør inn». Dette er blitt mye latterliggjort i ettertid, blant annet med utsagt om at «det er en dør inn, men mange nye dører på innsiden» (Fjeldstad, 2013). Det å henvise brukere videre kan slik sett fremstå som en måte å fraskrive seg ansvar og kan også gi inntrykk av at en ikke er en som kan hjelpe brukeren

med det som er viktigst der og da. Da vil det også stå i motstrid til det flere veiledere, blant annet Terje, oppgir som sin viktigste motivasjon. Nemlig å kunne hjelpe brukerne i en vanskelig livssituasjon.

Anne nevnte også inntektssikring som en oppgave hun prioriterte, i strid med signalene fra etaten:

Altså, dessverre, så går veldig mye på inntektssikring. Og egentlig så skal vi basere oss på hvilke innsatsbehov de har bruk for, men inntektssikring ligger hele tiden i bakgrunnen. Når noen går mot slutten av sykepengen, så må du få gjort en avklaring om de skal ha arbeidsavklaringspenger eller ikke, før sykepengedatoen går ut. Hvis ikke blir bruker stående uten, og hvis han da har rett på arbeidsavklaringspenger, så blir det jo veldig feil at vedkommende har stått uten i to måneder. Sånn at en del går jo på «må-ting» i forhold til det.

Hun peker på risiko for at brukeren kan komme svært uheldig ut om ikke hun som saksbehandler sikrer at forhold knyttet til ytelser går smidig. Det å sikre brukernes inntekt oppleves som så at veilederne føler at det må prioriteres. Dette kan være et tegn på at det delte mandatet, der man både skal sikre rettighetene til brukerne og bistå dem med å komme i jobb er et dilemma som ikke bare ligger i lovverket, men som oppleves i det daglige prioriteringsarbeidet til veilederne. Da handler det også om hennes ønske om å komme videre i saken med brukeren. Hun beskriver at det kan være krevende å jobbe med oppfølging av brukere dersom de i en periode står uten inntektssikring på grunn av tungvinte rutiner i Nav.

Terje reflekterer over denne praksisen, der han handler i strid med sentrale føringer om å begrense fokus på ytelser:

Jeg følger jo med. Jeg har jo en arbeidsbenk. En elektronisk benk der jeg kan se alle navnene og følger med på de underveis, hvis jeg oppdager ting som gjør at det kan ha betydninger for ytelsen. Da går jeg inn og korrigerer det eller kontakter brukeren, eller kontakter forvaltningsavdelingen. Men ja, har jo på en måte pålegg om å begrense fokuset på ytelsene, på pengene da. At det må vi henvise dem til å kontakte forvaltningsavdelingen. Det er jo vanskelig da.

Arbeidet med inntektssikring er altså en målforskyvning holdt opp mot sentrale føringer i Nav. På andre områder fikk jeg også et sterkt inntrykk av målforskyvning, men der det så ut til å være en prioritering som ble støttet opp under av rutiner og krav både i Nav lokalt og

sentralt. Arbeid med tidkrevende saksbehandling var et slikt eksempel. Det var tydelig at det var en sterk vektlegging av arbeid med denne typen oppgaver fra sentralt hold, og at dette var noe veilederne følte seg pålagt å gjøre. Når det gjaldt inntektssikring var det tydeligere at dette var valg veilederne tok selv: De ønsket å følge opp og bistå brukerne sine med slike spørsmål og avklaringer. Her så flere av veilederne ut til å prioritere i tråd med egne idealer heller enn føringer fra etaten.

De veilederne som tematiserte spørsmålet om å selv følge opp inntektssikring for egne brukere, gjorde dette med å stille seg i opposisjon til føringene sentralt i Nav om å overlate denne typen oppgaver til andre saksbehandlere og avdelinger i Nav. Samtidig var det mye ambivalens i denne opposisjonen. Selv om de oppga å handle på tross av disse føringene, og problematisere at det gikk på bekostning av god service og oppfølging av brukerne, ga de også tilslutning til behovet for å flytte oppgaver ut av veiledernes ansvarsområde. Slik jeg forsto informantene mine, så de og støttet det overordnede formålet med dette styringssignalet, men når de sto i de konkrete møtene med brukerne ble de også møtt av en forventning om å kunne gi bistand. Ønsket om å gi gode tjenester, å være til nytte i spørsmål som var kritisk for brukeren, ble dermed viktigere i vektingen mellom disse hensynene.

7.2.2 Prioritering mellom brukere

Tema for dette delkapittelet er diskursen om oppfølgingsdilemmaet. Denne diskursen dreier seg om prioritering mellom ulike brukere. Her vil jeg også komme inn på spørsmålet: Kategoriserer veilederne brukerne sine, og fører til en prioritering mellom egne brukere, og etter hvilke kriterier? Lipsky peker på at en strategi bakkebyråkrater kan velge, er å gi visse brukere en særlig god oppfølging for å på den måten dempe utfordringen med at de for det store flertallet av brukere ikke klarer å gi en oppfølging i tråd med egne idealer.

Er det som Lipsky hevder en prioritering der brukere som anses som «verdige trengende» blir prioritert, eller vil de prioritere etter andre faktorer, som hvor nært brukerne står en løsning i saken sin, eller hvor pågående brukerne selv er ovenfor veilederen? Veiledernes valg og prioriteringer spiller en sentral rolle i hvilket tilbud brukerne får. Da blir det også interessant å undersøke hvilke faktorer som påvirker veiledernes valg. Er de som Lipsky hevder drevet av en idealisme, der de ønsker å hjelpe utsatte grupper, og i hvilken grad preges de av kategorisering av brukere.

På spørsmål om prioritering ga veilederne svar i tråd med sentrale føringer. Eksempelvis nevnte de ungdom som en prioritert gruppe. Det var likevel varierende hvor store konsekvenser denne sentrale prioriteringen hadde i praksis. Flere ga uttrykk for at det kunne dreie seg om egne tiltak, men ikke nødvendigvis om mer tid til oppfølging eller hyppigere møter. De eksemplene veilederne ga på en klar prioritering av tid, som gikk på bekostning av andre brukere, dreide det seg om det de omtalte som akuttsaker. Dette så ut til å særlig dreie seg om brukere med rusproblemer. Det var ellers vanskelig å få klare svar på andre grupper som ble prioritert i veiledernes arbeidshverdag.

Jeg opplevde at det i intervjuene var et skille mellom en eksplisitt prioritering, de brukerne veilederne selv sier at de prioriterer, og en potensiell prioritering, som handler om veiledernes kategorisering av brukerne. Den første prioriteringen er gjerne begrunnet med akutte, og særlig alvorlige behov. Flere veiledere nevnte at det kunne stå om liv. Det jeg kaller den potensielle prioriteringen er ikke en prioritering veilederne sier at de gjør i intervjuene, men noe jeg opplever at kan slå ut i en ubevisst prioritering. Her tar jeg for meg veiledernes kategorisering av ulike brukere, som gir inntrykk av ulik vurdering av både brukernes moralske egenskaper og deres ressurser. Denne kategoriseringen innebærer en potensiell føring på prioriteringene veilederne gjør mellom brukerne, men blir ikke nødvendigvis omsatt i praksis. Her står ulike idealer mot hverandre, idealer for brukerrollen og idealer for veilederrollen. Veilederens idealer for brukerrollen vil være førende for deres kategorisering av brukerne, potensielt som verdige og uverdige brukere. Veiledernes idealer for egen rolle kan på den andre siden bidra til at kategoriseringen ikke får praktiske konsekvenser gjennom at de har idealer om likebehandling og å gi bistand til alle som trenger det. En presset ressurssituasjon kan også føre til at kategoriseringen får få konsekvenser, fordi det er lite tid til alle brukerne og oppfølgingen derfor blir mer skjematisk og standardisert enn den ellers ville blitt.

Utfordringen med å prioritere mellom brukerne er et område der flere etterlyser klarere styringssignaler på hvordan en reell prioritering skal foregå. Veilederne har en rekke sentrale føringer på hvilke brukere de skal prioritere, men sammenlagt blir det svært mange brukere. Dette forteller Anne om i intervjuet:

Folk blir veldig sliten, for du får aldri, liksom, det er bare krav, krav, krav, alt skal prioriteres, og så er det liksom ingenting som ikke kan prioriteres.

Bente uttrykker en lignende frustrasjon:

Nei, vi får vel heller hele tiden beskjed om at hvem vi skal prioritere@. Og de kommer med liste etter liste etter liste. Til slutt så må jeg bare begynne å le. Altså, jeg sier "Hva skal jeg gjøre med alle disse listene?". Men vi må jo bare gjøre som vi får beskjed om, men det er klart at da går det jo utover disse andre igjen. Men jeg prøver nå å gjøre det som jeg har best samvittighet til å gjøre. Det prøver jeg nå.

Hvem som dermed kunne nedprioriteres var ikke like klart, noe Bente peker på. Hun uttrykker også motforestillinger mot de sentrale føringene, og ideen om å prioritere mellom brukerne ser hun ut til å mene at er uheldig. Ved å vise til at hun prøver å gjøre det hun «har best samvittighet til å gjøre», understreker hun at egen yreksetikk og idealer for arbeidet er noe hun legger mer vekt på enn krav fra Nav sentralt. Flere av veilederne pekte på ungdom som en gruppe det var mye fokus på. Terje nevnte det som en prioritert gruppe:

Altså, hvis det ikke er penger, så får de likevel praksis. Det er alltid penger. Men det er jo frykten for å ikke ha penger på slutten av året, som er. Men de får alltid innvilget det. Vanlig praksis, lønnstilsudd og slike ting. De får ofte en tilretteleggingsgaranti. Det er et papir som spesifiserer hva Nav skal gjøre for dem. Og gir dem en kontaktperson med navn og nummer som de kan ta med seg til en arbeidsgiver, slik at det skal bli veldig enkelt for arbeidsgiver å komme i kontakt med den som har ansvar for saken. (...)Ja. Vi stiller jo også større krav til ungdommen. Som del av den prioriteringen, at vi vil ha de mer i aktivitet enn vi gjerne vil ha andre. At vi følger opp det mye mer. Forhindre at de blir passive.

De fleste veilederne nevner også andre prioriterte grupper, slik som arbeidsinnvandrere, langtidsledige, personer med psykiske lidelser, personer som nærmer seg fire år på AAP og personer med terminale sykdommer. Det fremgår likevel ikke at dette er prioriteringer som preger veilederne arbeid i stor grad. De fleste nevner at denne prioriteringen i praksis gjerne betyr at det finnes egne tiltak for disse gruppene. Unntaket er personer med terminale sykdommer, som flere veiledere nevner at får en særlig rask saksbehandling.

Hvilke brukere som i praksis blir prioritert i det daglige arbeidet på Nav-kontorene kommer frem i svarene på spørsmål som dreier seg mer om veilederne tidsbruk og arbeidshverdag. En

mulig grunn til dette var at det som Bente er inne på over, ikke er noen grupper det er akseptabelt å *nedprioritere*. Dermed er det ikke unaturlig at det er noe veilederne nødig snakker om. Svar på spørsmål om prioriteringer av brukere fikk slik en karakter av å beskrive sentrale føringer, mens praksis heller kom frem gjennom eksempler på situasjoner i arbeidshverdagen.

Det så ut til at «akutte saker», personer med terminale sykdommer, rusmisbrukere eller andre med omfattende sosiale problemer, ble prioritert høyt tidsmessig. Kathrine beskriver at hasteoppgaver knyttet til brukere hun følger opp på sosialstønad kan fortrenge oppfølging av andre brukere:

Om det er sosialhjelpsting, noen som mangler bolig eller en rusmisbruker som kommer og søker nødhjelp og må ha penger der og da..Så det blir litt sånn...(...)Ja, og da blir det at en må legge bort det som tar mest tid. Det som kan vente på en måte.

Sigrid beskriver en bekymring i en del rus-saker som går på liv og død, der hun er usikker på hva som er riktig prioritering:

Men så søkes han inn til avdeling rusmedisin igjen. (...)Men hva skjer i den..Burde jeg hatt enda tettere møter med ham?(...) Han er jo heroinmisbruker. (...)Hva hvis han ikke følger opp dette opplegget?

Saker der situasjonen er særlig alvorlig for brukeren ser dermed ut til å blir prioritert høyt, også fordi veilederne føler et såpass sterkt ansvar, og vil vite at de har gjort «det de kan». Kathrine forteller at prioritering ikke bare trenger å dreie seg om personer akutte behov, men også kan skyldes at de er særlig pågående. Hun forteller at brukere som «tar» mye plass, også få mye hjelp:

De som roper høyt når det gjelder sosialhjelp de får mye. Det skjer ganske fort fordi det blir så mye styr hvis ikke.

Slike situasjoner kan gjøre at hun prioriterer annerledes enn hun ellers ville gjort.

Ja, noen er spesielt tidkrevende ja. Så.. Noen brukere kan ringe flere ganger i uken. Og tar mye av den tiden som burde gått til andre. Så det er veldig varierende.

I: Hvordan håndterer du det da?

Nei, jeg må jo på en måte bare, ja, ta det.

Kathrine

Sitatene over beskriver en situasjon der veilederne i praksis prioriterer de som selv tar mest initiativ, fordi de både har en plikt til å besvare henvendelser og fordi det kan generere enda mer arbeid, som Kathrine sier, «styr», dersom de ikke følger opp de brukerne som selv krever mye. Lipsky peker på at brukere har ressurser i samhandlingen med veilederne når det gjelder tid. Brukerne har ofte mye av den, mens veilederne jobber i en svært presset arbeidssituasjon. Dermed kan brukere styrke sin forhandlingsposisjon, herunder oppmerksomhet til egen sak, gjennom å legge beslag på mye av veilederens tid (Lipsky, 1980, p. 58)

Potensiell prioritering – kategorisering av brukere

Den potensielle prioriteringen mellom brukere kommer til uttrykk gjennom veiledernes beskrivelse av ulike typer brukere. I disse beskrivelsene er det til dels et sterkt moralsk element, der det er klart at veilederne har idealer for hvordan brukerne skal oppføre seg, og for det en kan betegne som «verdige» og «uverdige» trengende.

Flere av veilederne legger vekt på at en kan gjøre dårlige skønnsvurderinger dersom en forutinnatt ovenfor brukeren. Dette er noe som fremstilles som en utfordring som kan øke med tiden man har vært i jobben, fordi en begynner å kategorisere brukere etter visse egenskaper eller trekk, og da anta at de vil følge samme forløp og ha samme utfordringer som brukere en har møtt tidligere. Martin beskriver dette som et problem som var sterkere ved etableringen av Nav:

Men tidlig i Nav etableringen også, de som kom fra gamle Aetat eller gamle sosialtjenesten, var kanskje sånn at «Nei, den brukeren, han...». Uansett hva han ville så var det bare tull. At man hadde en forutinntatthet om brukerne, fordi man kjente historikk og så videre. Så det har være en sånn endring der på hvordan en tenker altså.

Denne antagelsen om at forutinntatthet er en risiko kommer opp i nesten samtlige intervjuer, men gjerne i form av utsagn om at dette er noe en jobber mye med å unngå, fordi en da risikerer å ikke gi god nok hjelp til brukeren og begrense mulighetene en vurderer allerede tidlig i saken.

Der veilederne problematiserer brukeradferd er det gjerne knyttet til enten manglende vilje til samarbeid og kompromiss for å finne løsninger, eller til det mange av veilederne betegner som «passive» eller «umotiverte» brukere. Martin kommer med en slik beskrivelse av en gruppe brukere, som han ser ut til å oppleve som lite samarbeidsvillige:

For noen vil ting som vi ikke kan gi dem. Har et veldig urealistisk syn på hva Nav er. Og da må vi jekke dem litt ned. Da oppstår det jo en situasjon der hvor de kan miste litt lysten til å gjøre noe. For de fikk det ikke sånn som de ville. Da blir det sånn at vi kanskje må bruke de litt strenge..., altså, regelverket vårt da.

Flere veiledere snakker om brukere som stiller svært høye krav, og ikke inntar en takknemlig rolle, som kanskje har vært en tradisjonell forvetning til brukere av velferdstjenester. Et sitat fra intervjuet med Mona kan illustrer det:

Vi har et fantastisk system i norge. Et utrolig tilbud. (...)Og folk griner og klager og sutrer og tyter noe så alldeles forferdelig.

Her må jeg nevne at dette sitatet kan gi et veldig uriktig bilde av Mona. Dette ble sagt med et smil, og med mye engasjement, og beskrivelser hun ellers ga av oppfølging av brukere ga ikke inntrykk av at hun forventet at brukerne skulle innta en underdanig rolle i møte med Nav.

En annen beskrivelse som går igjen som en type karakterisering av brukerne handler om de passive brukerne:

At de har valgt å forholde seg til systemet bare hvis de må. Ikke tatt kontakt selv. Og bare flytt på det. Vært passive mottakere av stønad. Så har de på grunn av

innkjøringsproblematikk og sånn, så har de kanskje fått dårlig oppfølging.

Nina

Nina peker videre på at manglende motivasjon kan gjøre at brukerne agerer strategisk for å unndra seg pliktene de har til aktivitet:

Så for de som er litt sånn lite motivert, og ikke klarer helt å delta så aktivt i sin egen sak, så er det så lett å si til en behandler at jeg orker ikke. Og så støtter behandlerne dem, uten at de kanskje vet helt hva vi holder på med.

Mona beskriver en tvil rundt hvor reelle helseplager en del av brukerne har. Dette gir hun flere eksempler på, og snakker blant annet mye om hvilken utvikling hun har sett gjennom tiden hun har jobbet som veileder, som er nesten 30 år, i hva slags plager brukerne sykemeldes for. Det kommer frem at hun mener utviklingen har gått i retning av at mange blir sykemeldt for utfordringer og helseplager som hun ikke vurderer at nødvendigvis er til hinder for jobb. Hun peker også på at det til tider er trender i sykdommer blandt brukerne:

Det er også svingninger i hva som er akseptabelt å bli sykemeldt for. Det også følger jo av og til mediebildet. Jeg vet ikke om du husker den saken med disse tannlegeassistentene som var utsatt for amalgam? Etter det medieoppslaget så hadde vi to som kom og var sykemeldt for det samme. Mandagen etterpå. (...) Om det var reelt etterhvert det aner jeg ikke. Utrolig hvilken effekt det kan ha hva som er i media.

Torgeir gir, på spørsmål om hvilke brukere som er vanskelig å jobbe med, en oppramsing av en rekke mer objektive forhold, som fagkompetanse og visse diagnoser, men legger til:

Av og til er det et spørsmål om «Det er ikke hvordan du har det, men hvordan du tar det».

Sitatene over kan sies å knyttes til en vurdering av brukernes moral: Har de reelle utfordringer eller ønsker de å utnytte systemet? Dette er også et tema som har gått igjen som en utfordring i utforming av velferdsstaten siden vikingtiden (Mindré, 1990). Å ønske å skille mellom dem som er de som ønsker å jobbe, men ikke kan, og de som kan jobbe, men ikke ønsker det har vært forsøkt løst på en rekke måter gjennom norsk velferdshistorie. Mindré viser til at det gjennom ulike tider også har vært ulik vekting mellom rettighetsaspektet og moralaspektet ved velferdsytelsene. Måten veilederne ordlegger seg på gir inntrykk av en viss fordømmelse

av disse brukerne. Da skal det også nevnes at det også til en del av veiledernes oppdrag og forsøke å hindre tilgang til velferdsytelsene for personer som kan, men ikke vil jobbe. Dette har også vært en viktig politisk føring.

Lipsky skisserer en del særlige utfordringer i bakkebyråkratenes yrkesutøvelse. Han argumenterer for at personer som jobber i denne typen yrker gjerne har valgt arbeidsfeltet sitt ut fra idealisme, og blir motivert at muligheten for å kunne hjelpe mennesker og bidra til samfunnet på en positiv måte (Lipsky, 1980, p. 72). Denne idealismen, og rollen som talsperson for brukere, settes imidlertid under press av organisatoriske og strukturelle rammer. Manglende samsvar mellom ansvar og ressurser, særlig tid, fører i følge Lipsky til at veilederne gjør en prioritering mellom brukere, slik at noen av brukerne mottar tjenester som samsvarer med veiledernes idealer om hvilke tjenester som bør gis. Dermed unngår de følelsen av dissonans mellom idealer og egen praksis (Lipsky, 1980, p. 151).

For å skille mellom hvilke klienter som prioriteres og ikke, kategoriserer veilederne brukerne i ulike grupper. Skillet mellom verdige og uverdige trengede kan være et slikt skille (Lipsky, 1980, p. 152). En slik forutinntatthet er i Lipskys øyne særlig problematisk fordi den er vanskeligere å utfordre. Dette skyldes både at vurderingen av brukerne vanligvis vil bygge på mer utbredte sosiale holdninger til ulike grupper, og fordi disse holdningene gjerne er holdninger som er felles for veiledere som arbeider sammen. Veilederne vil slik, gjennom sine prioriteringer mellom brukere basert på stereotyper, ramme brukere som allerede er stigmatisert på andre samfunnsarenaer og gi dem et relativt dårligere tjenestetilbud. Selv om jeg i intetvjuene finner eksempler på kategorisering av brukere, og at ulike brukergrupper beskrives på positive eller negative møter basert på blant annet vurdering av moralske egenskaper, ressurser, og hvor aktive brukerne er, finner jeg ikke eksempler på at dette fører til en prioritering mellom brukere slik Lipsky hevder. Dette kan handle om begrensninger i mitt datamateriale, og at opplegget for undersøkelsen ikke er det som er best egnet til å få frem en slik eventuell praksis. Som nevnt opplevde jeg at dette var tema som veilederne nødig ville snakke om. Jeg finner likevel at siden kategoriseringen er der, vil den kunne utgjøre en potensiell kilde til prioritering mellom brukerne.

I denne analysen er begreper som aktiv/passiv, motivert/umotivert og vurderinger av om brukeren ikke kan, eller ikke vil, jobbe markører som sier noe om veiledernes vurdering av brukerne.

7.3 Hva koster prioriteringen?

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg konsekvensene av manglende tid til direkte oppfølging av brukere. Her skisserer veilederne ulike utfordringer. Disse handler om konsekvenser for brukerne, der de blir gående unødig lenge på ytelser og kanskje ikke kommer tilbake i jobb, og konsekvenser for veilederne. Det siste handler om at veilederne forsøker å kompensere for manglende tid til oppfølging gjennom ekstraarbeid.

7.3.1 Konsekvenser for brukerne

Flere veiledere beskriver at de mener ressurssituasjonen gjør det vanskelig eller nærmest umulig å gjøre den jobben som trengs for å få brukerne i arbeid eller gi god nok oppfølging. Veilederne trekker særlig frem to farer med å drive for lite tett oppfølging: Det kan bli vanskeligere å få folk ut i arbeid, og det kan føre til at en velger gal strategi og virkemidler for brukerne. Anne sier det slik:

Vi skal egentlig følge de opp minst to ganger i året. Jeg synes to ganger i året egentlig er for lite. Samtidig som du ikke rekker noe mer @. Altså, hvis du skal få folk ut i arbeid, hvis du følger dem opp åtte ganger i løpet av fire år, så har du ikke fått dem ut i arbeid på den tiden. Da skal de ha en sterk egenvilje til å komme seg tilbake.

Flere av veilederne er tydelige på at det er den første tiden det er størst mulighet for å få brukere tilbake i arbeid, og at jo lenger de står på en ytelse, desto mindre er muligheten til å få dem ut i jobb. Dette ser ut til å være begrunnet i en antakelse om at det å være borte fra arbeidslivet i seg selv har negativ innvirkning på muligheten til å komme tilbake. Anne peker på at arbeid kan begynne å framstå skremmende for brukerne:

Har det gått et år uten at de har kommet ut i arbeid igjen, så er terskelen for å komme tilbake i arbeid veldig høy. (...) Det begynner å bli skremmende. Så da er det mer behagelig å slippe den utfordringen. Jeg sier ikke det at de er motvillige til å jobbe egentlig, men det er skremmende.

Mona kommer med en tilsvarende begrunnelse for hvorfor det er viktig å komme raskt i gang med oppfølgingen og jobbe intensivt den første tiden:

Det har vært folk som har kvidd seg en del. Og jo lenger tid det går, jo lenger kvier

folk seg for det der å komme i gang på arbeidsmarkedet.

Anne forteller hvordan manglende tid til å følge opp brukere kan slå ut for brukernes del:

For da kan de gjerne ha gått fire år, fordi vi har så mange å følge opp, så blir det veldig mange glipper sånn sett, og da kan de ha gått fire år, og så fyller de ikke kravet til noen videre ytelse etterpå. Og det er vanskelig. For de fyller ikke kravene til noe ufør, og de fyller ikke kravene gjerne til forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover fire år. For det skal være unntak.

Brukere kan altså risikere å bruke opp rettighetene sine til en ytelse uten å ha kommet nærmere målet for ytelsen, altså å fått avklart arbeidsevnen og fått nødvendig bistand til å komme i jobb.

7.3.2 Konsekvenser for veilederne

Selv om veilederne oppgir at de tydeligste og mest alvorlige konsekvensene av manglende oppfølging rammer brukerne, kommer det også frem at ressursituasjonen får konsekvenser for en del av veilederne. Manglende mulighet til å gjøre det de selv anser som en «god nok» jobb gjør at en del velger å kompensere med å jobbe langt utover vanlig arbeidstid:

Jeg skal egentlig ikke ha så mange, men jeg har nå det da. Men det er klart at nå jobber ikke jeg åtte til halv fire da. Jeg jobber gjerne åtte til syv-åtte.

Maria

Sitatet illustrerer en av strategiene som veilederne benyttet for å håndtere opplevelsen av å ikke ha tid til å følge opp brukerne sine. Maria jobbet svært lange dager, og klarte på den måten å ivareta oppgavene sine på en måte hun mente var forsvarlig. Bente beskrev en lignende strategi der hun brukte helgene på å få jobbet med saker hun ikke rakk over i arbeidsuken:

For det er noe med den samvittighetene du går med hele tiden. Det er ikke til å legge skjul på. Jeg tar med meg ungene av og til, og de sitter og tegner og jeg jobber, jobber, jobber. Det er den samvittigheten. For det er mennesker vi jobber med. Det er ikke en ting. Det er ikke et tall. Det er vi som må snakke med dem, vi som må møte dem. Og vi har lyst at de skal få den oppfølgingen de trenger. Så det er..Det hadde vært veldig mye bedre om vi

kunne fått flere folk. At vi hadde hatt rom til å gjøre...

Bente

Mange av veilederne snakket om dårlig samvittighet for ikke å få gjort en god nok jobb. Bente peker på at det utsatte ved veiledernes posisjon, der de møter brukerne ansikt til ansikt og opparbeider en relasjon der brukerne på mange måter er avhengig av deres innsats, gjør det krevende å ikke oppleve å gjøre en god nok jobb. Hun håndterer dette med å jobbe ekstra, fordi hun slik kan sikre at oppfølgingen svarer til de idealene hun har for arbeidet sitt.

Andre veiledere håndterte dette ved å benytte en forståelse av ansvaret i veilederrollen som var tilpasset det de faktisk fikk gjort innenfor rammene de var gitt, heller enn å kompensere ved ekstra jobbing. Disse snakket om grensene for ansvaret sitt, og viktigheten av å legge fra seg jobben når en gikk hjem.

Jeg har blitt veldig flink til å fokusere på det at: "Ok, jeg får til. Jeg har gjort alt jeg kunne mens jeg var på jobb. Jeg har gjort en god jobb mens jeg var på jobb." Og legge det ansvaret med at jeg har for mange brukere, det er faktisk ikke mitt ansvar. Det er faktisk ledelsens ansvar at vi har for mye.

Anne

På denne måten skilte Anne tydelig mellom hva hun selv hadde ansvar for ovenfor brukerne, og hva som var et ansvar som lå hos ledere. Hennes fokus lå på å gjøre mest mulig innenfor arbeidsdagen. Samtidig ligger det mye ambivalens i dette sitatet. Gjennom at hun viser til behovet for å fortelle seg selv at det ikke er hennes personlige ansvar, viser hun også at dette faktisk er en bekymring hun reflekterer over.

7.3.3 Oppsummering av kostnader ved prioriteringen

Flere av veilederne beskriver at ressurssituasjonen gjør at de ikke får fulgt opp brukerne godt nok, og at en del brukere på grunn av dette vil risikere å havne varig utenfor arbeidslivet. Det vises til at med så lav frekvens på oppfølgingen som mange veiledere praktiserer, så «skal du ha en veldig sterk egenvilje for å komme tilbake». Dermed opplever veilederne at de for enkelte ikke gir noe ekstra bidrag til at de kommer i jobb, men heller at selve tilknytningen til Nav kan bidra til at *ikke* kommer tilbake i jobb. Beskrivelsen Nina gir av brukere som «bare

[har] flytt på det. Vært passive mottakere av stønad.” , peker på at ytelser uten oppfølging kan virke pasifiserende, og gjøre at brukerne skyver ansvaret for en løsning over på Nav. Dette vil utfordre idealene for yteksutøvelsen som mange av veilederne uttrykker at de har. Lipsky skriver også at det gjerne er idealister, med ønske om å hjelpe personer som trenger det, som søker seg til jobber i bakkebyråkratiet. Han viser også til at en strategi kan være å selv forsøke å kompensere for ressursmangelen de jobber innenfor. Eksempler fra noen av informantene mine ga støtte til at slike strategier også blir benyttet i Nav.

8 Hierarkiske relasjoner og asymmetrisk kommunikasjon

Jeg vil forsterke plikten i mottoet «Gjør din plikt, krev din rett» (...) Mitt budskap er derfor at sosialklienter også skal stå opp om morran. De skal ut å delta i samfunnet

(tidligere Arbeidsminister Bjarne Håkon Hanssen, i Dagbladet, 9.11.2005)

Utsippet fra tidligere Arbeidsminister Bjarne Håkon Hanssen vakte sterke reaksjoner, men kan sies å ha markert en endring i retorikken rundt brukere av velferdstjenester. Dette var likevel en dreining i synet på velferdstjenestene og brukerne som hadde virket siden tidlig nittital. Som Mindré skriver: «På ny blir det lagt større vekt på den nødstiltes eget ansvar for den situasjonen de har kommet opp i, og det stilles strengere krav til mottakernes selvhjelpsbestrebelse.» (Mindré, 1990, p. 208). Debatten de siste årene har hatt jevnlig innslag av politiske utspill om at det må stilles strengere krav til brukere i Nav, og at de i større grad skal være i aktivitet. Endringene i lov om sosiale tjenester som ble vedtatt i 2015, der det legges opp til at Nav-kontorene nå skal stille krav om aktivitet for personer som mottar sosialstønad, kan sies å være en del av at slikt skifte.

Dette gjelder imidlertid ikke bare mottakere av sosialstønad. Også for personer som mottar mer varige ytelser, som AAP, har det jevnlig vært debattert om ordningen er for «attraktiv» og om det må stilles strengere krav til aktivitet. Særlig for unge AAP-mottakere har dette vært et tema. Ved å stille slike krav, vil også veilederrollen få et sterkere innslag av portvokterrollen og veilederne må i større grad bruke makt, ved å presse gjennom løsnigner og tiltak mot brukerens vilje.

Sett opp mot Einar Gerhardsens kjente sitat «(...) jeg har kommet frem til at det viktigste oppnådd, er at at folk ikke lenger behøver å stå med lua i hånda» som han uttalte da han ble spurt om hva det viktigste arbeiderbevegelsen hadde oppnådd, viser det et skifte i holdningen til brukere av velferdstjenester. Den offentlige debatten legger i større grad vekt på spørsmål om innsatsen er god nok, om holdninger og moral hos brukerne, og om mottakere virkelig er «verdige trengende».

Hvordan den offentlige diskursen om Navs brukere framstiller dem, vil prege både brukernes relasjon til veiledere i Nav og veilederens fortolkning og kategorisering av ulike brukere.

Veilederne står i en maktposisjon overfor brukerne gjennom den formelle myndigheten de har til å fatte vedtak som kan gi eller nekte tilgang til ytelser, tiltak eller bistand. Brukerne befinner seg i en posisjon der de er avhengige av veilederens støtte i sine ønsker og vurderinger for å få tilgang til tjenestene og ytelsene de trenger eller ønsker, og befinner seg i rollen som bruker. Denne rollen kan sies å være knyttet et stigma til, som kan svekke brukerens sosiale forhandlingsposisjon i relasjonen. En offentlig debatt som forsterker dette stigmaet kan bidra til å ytterligere svekke brukerens forhandlingsposisjon.

Denne beskrivelsen er imidlertid ikke dekkende for endringene som har skjedd med brukerrollen de siste årene. Brukermedvirkning har fått stadig økt fokus, og i stortingsmeldingen som la grunnlaget for Nav reformen er idealet om en mer likeverdig relasjon mellom veileder og bruker vektlagt. Det stilles krav om at brukerne selv godkjenner planene for aktivitet de skal ha i perioden de mottar ytelser og oppfølging, og brukerens «stemme» skal synliggjøres som en del av veilederne jeg intervjuet formulerte det. Brukerne har også en rekke andre virkemidler å støtte seg på. De har rett til å klage, og rett til bistand til å utforme slik klager, og de har mulighet til å løfte saker inn i media. Dette har en rekke ganger har ført til politiske grep for å sikre brukerne det de mener de har krav på. Samtidig har de virkemidler i samhandling med veileder, der de i større eller mindre grad kan bidra til å gjøre veilederens arbeidssituasjon enkel eller krevende.

I dette kapittelet vil jeg drøfte veilederens syn på relasjonen til brukerne, og om de oppfatter denne som likeverdig eller assymetrisk. Dette vil jeg gjøre ved å undersøke hvordan de håndterer motstand fra brukere. Her definerer jeg maktdiskursen og brukermedvirkningsdiskursen. Disse betoner veilederens makt på ulike måter, der den første har veilederens makt som premiss, mens den andre har brukerens innflytelse som premiss. Disse to diskursene knytter seg begge til et dilemma i veilederens oppfølgingsarbeid, mellom bruk av press og støtte, men betoner fordeler og ulemper ulikt, slik at de kan forstås som å stå i en diskursiv kamp om hva som betegner god brukeroppfølgning. Jeg vil presentere ulike syn veilederene har på bruk av sanksjoner mot brukerne: både i hvilken grad de vurderer at dette er hensiktsmessig og hvordan bruk av sanksjoner knytter seg til idealer for utøvelsen av profesjonen. Jeg vil videre se på hvilken rolle pålegg og idealer om brukermedvirkning påvirker veilederens muligheter til å presse gjennom løsninger.

8.1 Maktdiskursen

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg hvordan veilederne beskriver egen bruk av makt, og hvordan de begrunner og problematiserer den. Innenfor denne diskursen er maktbruk et nødvendig onde. Den bidrar både til håndhevelse av regelverk, og til å avverge misbruk av velferdsordninger. Dessuten bidrar den til å sikre fremdrift i saken til den enkelte bruker. Veilederne forteller at de tyr til maktbruk når andre virkemidler ikke har hatt ønsket effekt, det vil si at forsøk på samarbeid med brukeren ikke har ført frem. Her setter veilederne en stopper for brukernes medvirkning, gjennom å tvinge gjennom løsninger. Denne diskursens premiss er at maktbruken er *nødvendig*.

I flere av intervjuene ble det gitt eksempler på at veilederne tok avgjørelser som var i strid med brukerens ønsker, tok valg på vegne av brukeren, eller innskrenket brukerens handlingsalternativer. Disse avgjørelsene sto veilederne relativt alene om. Veilederne beskrev selv at de har relativt stor frihet i arbeidet sitt, og kunne ta mange beslutninger uten å involvere andre enn brukeren.

Nei, i utgangspunktet har den enkelte saksbehandler full kontroll. Full myndighet til å gjøre det som den mener er riktig. Det er jo både positivt og negativt. Spør hvordan du ser på det.(...) Det går jo begge veier da, en kan jo bruke den på vippen til å gi både avslag og til å innvilge da. Der er det jo forvaltningens frie skjønn som kommer inn da. Den enkelte saksbehandler, hva den gjør og ikke gjør i den enkelte sak.

Terje

Denne beskrivelsen går også igjen i flere av de andre intervjuene, og det er ingen av veilederne som kommer med motstridende beskrivelser, eksempelvis av sterk ytre kontroll av avgjørelsene, i intervjuene.

At mange avgjørelser tas uten at andre enn bruker og veileder er involvert vil tilsi at maktforholdet og håndtering av dette mellom veileder og bruker vil ha stor betydning for hvilke avgjørelser som tas og hvilket utfall de får. Det er også en risiko for at skjønnsutøvelsene blir personavhengige, og at en del brukeres tilgang til goder og tjenester vil være avhengig av hvilken veileder de har. Dette kan være knyttet til ulike vurderinger, og variasjon i hvor restriktiv praksis veilederne har, men også knyttet til kompetanse og erfaring. Alle veilederne beskriver at det er etablert rutiner for å kunne få støtte i skønnsvurderingene

på kontorene der de jobber. Alle har møter der det er mulig å drøfte saker en er usikker på, og flere forteller også om at de har en fagansvarlig eller leder som de kan få støtte fra dersom de har særlig vanskelige saker. Det fremgår likevel tydelig av intervjuene at dette er tilbud, og at bruken av dem er avhengig av at veilederne selv melder inn behovet for bistand.

Ingen av veilederne snakker eksplisitt om egen makt, dette kommer frem gjennom eksempler, eller beskrivelser av dilemma i arbeidet. Her er det gjennomgående inntrykket av veilederne problematiserer bruk av makt, og selv vurderer at de er restriktive med slike virkemidler. Veilederne gir inntrykk av at særlig det å avslutte ytelse er noe som veilederne har høy terskel for:

Så da er det noe med å ikke gi seg. Og det, jeg sender både ett og to og tre brev. Og etterhvert så kommer jeg med varsel om stans av arbeidsavklaringspenger. Hvis vi ikke oppnår kontakt. Og da kommer de som regel. Altså, det er noe med at noen ganger så må du bruke hele virkemiddelet. Men det er ikke det første jeg gjør. Men jeg vet jo som regel hvorfor. At det er angst. Men de er likevel nødt til å forholde seg til oss.

Torgeir

Han peker på viktigheten av å bruke alle virkemidlene han har til rådighet, og ser dermed ut til å se denne typen maktbruk som nødvendig i en del saker. Han understreker at brukerne, tross forståelige grunner, ikke har noe valg når det gjelder å følge opp kontakten med Nav og ham som veileder. Anne ga også uttrykk for en lignende fremgangsmåte, men la sterkere vekt på hvor høy terskelen for slike sanksjoner var:

(...) og så ringer vi opp igjen og opp igjen og..Legger igjen beskjed på svarer, men får ikke kontakt. Men altså, når du da har prøvd fire fem ganger i en et par dager, så avslutter du oppgaven til slutt. Og det er jo ikke alle som har så lyst å ta telefonen heller når det er vårt nummer som kommer opp. Men da sender jeg innkalling til slutt. Kommer de ikke da, så blir det ny innkalling med trussel om at arbeidsavklaringspengen stanser, og hvis de da ikke møter, så er det stans.

I: Skjer det ofte?

Nei, men av og til. En til to ganger i året kanskje. Men det er mest da de som er helt på kjøret.

Denne terskelen for å ta i bruk sanksjoner, som Anne blant annet viser gjennom å beskrive at dette stort sett er dem som er «helt på kjøret» viser en motvilje mot å bruke eksplisitt makt i utøvelsen av veilederrollen. Dette kan selvsagt ha sammenheng med usikkerhet og frykt for å gjøre feil. En av informantene kommer inn på dette når han reflekterer over avgjørelser han tok kort tid etter han startet i Nav:

Jeg har jo, når jeg begynte i Nav så hadde jeg jo veldig lite kunnskap og kompetanse om hvordan ting foregikk, og jeg ser jo nå i ettertid at enkelte saker jeg har gitt avslag på tidligere, der har jeg jo gjort helt feil. Men bruker har aldri klaget, bruker har aldri gjort noe for å heve sin stemme da, eller kreve sin rett. Som gjør at, altså, det er veldig kjipt, når du oppdager det da. Eller, tenker på det.

Terje

Selv om veilederne beskriver et stort handlingsrom, er det klare rammer for hvilke beslutninger de kan ta. Regelverket oppstiller krav, som veilederne må utøve skjønnets sitt innenfor. Regelverket kan virke som et press også på veilederne:

Men av og til så må vi. Når tiden begynner å renne ut, og vi må ha dokumentasjon på arbeidsevnen, hvis ikke så fyller de ikke vilkårene lenger og står uten penger og alt. Så da må de på en måte inn i et tiltak. Vi må ha dokumentasjon. Og det er ikke alltid så kjekt. For av og til så føler du nesten at du presser dem inn. Og hvis vi klarer å vente lenge nok til at de ser det selv, så blir det mye bedre. Enn at jeg må sitte med makten og på en måte bestemme over dem. Men jeg har et regelverk å forhold meg til. Så den balansen er veldig utfordrende. For jeg kan alltid ha lyst å være snill og gjøre det de vil, og være vennen dere, med det er jo ikke

det... Jeg har jo en jobb å gjøre. Min jobb er jo å veilede dem til å få kortest mulig løp tilbake.

Bente ser ut til å ha høy terskel for å presse gjennom løsninger som brukerne ikke ønsker selv, som blir tydelig gjennom at hun viser til at «tiden begynner å renne ut» og ønske om å «vente lenge nok til at de ser det selv».

Intervjuene beskriver en problematiserende holdning til bruk av press, tvang og makt. Det er derfor interessant å se nærmere på hvilke begrunnelser veilederne har for å begrense egen bruk av makt. Det vil jeg ta for meg i det kommende delkapittelet.

8.1.1 Hva begrenser maktbruken?

I flere av intervjuene er det et sterkt ubehag knyttet til maktbruk i stillingen. Dette begrunnes på flere måter når veilederne forteller om sine egne forbehold ved å utøve makt. Disse forbeholdene kan oppsummeres i to begreper:

- *Idealer* - Dette er gjerne knyttet til en særlig assymetrisk maktrelasjon mellom bruker og veileder. Veilederne legger bånd på seg når de står overfor det en kan kalle verdige trengende. De beskriver denne kategorien som mennesker med store hindringer knyttet til helse, bakgrunn eller livssituasjon. Stilt overfor slike brukere opplever de ambivalens knyttet til egen maktbruk. Når veilederne opplever at brukerne er i en særlig sårbar situasjon gjør at de ikke ønsker å bruke makt ovenfor dem. Dette ser ut til å henge sammen med både idealene for profesjonsutøvelsen, og med rollene i den sosiale situasjonen.

- *Strategi* - Dette er knyttet til ønske om å sikre best mulig fremdrift i sakene veilederen arbeider med. I slike situasjoner vurderer de at bruk av makt kan skape unødige hindringer. De mener at maktutøvelse skaper konflikt mellom bruker og veileder, men også at det kan «ta motet» fra brukere. Disse eksemplene viser veilederenes ambivalens i forhold til egen maktbruk, og er interessant for å få en bedre forståelse av hvordan veilederene selv forstår egen makt.

Idealer

Der veilederne tar opp forbehold mot å benytte makt, trekker de gjerne frem de store konsekvensene som avslag på søknader om ytelser eller tiltak har for brukerne.

Så det hadde jeg en sak her på forrige uke. Ung jente, hun bare sa ja. «Ja, da får jeg vel avslag da. Da er det bare å gå hjem og selge og flytte ut av leiligheten min.» (...) Så da sitter du sånn, du har jo ikke lyst til å sette de i en vanskelig situasjon, du skal jo ikke ødelegge livet til vedkommende.

Terje

Sitatet viser hvor krevende slike situasjoner kan være, der veilederen føler seg ansvarlig for at brukeren «gir opp» eller får store problemer med å klare seg økonomisk. Dette eksempelet så ut til å ha festet seg hos ham både fordi hennes reaksjon var å «gi opp», men også fordi han fortalte at «hun hadde fått avslag på psykolog, og vedkommende hadde klart behov for psykolog». Terje oppga senere i intervjuet at hans viktigste motivasjon var å «kunne hjelpe til med å løse problemer eller gi de nye muligheter da, og være en medvirkende faktor til det». Situasjonen over kan dermed sies å både være utfordrende på grunn av situasjonen for brukeren, men også fordi den i så stor grad avviker fra det som er motivasjonen til veilederen, og hans idealer for egen profesjonsutøvelse. Samtidig er veilederne veldig bevisste på at mange av brukerne er i en veldig sårbar situasjon. Elise beskriver brukerne sine slik:

Det er mange som synes det er ganske grusomt å være her da, å ha kommet inn i Nav-systemet.

Kombinasjonen av målet om å være en hjelp og støtte for brukerne og bevissthet om at mange av brukerne er i en sårbar situasjon, ser ut til å bidra til at noen av veilederne har høy terskel for å bruke eksplisitt press. Torgeir er en av veilederne som beskriver at han forsøker å unngå bruk av press. På spørsmål om brukere kan være vanskelig å få tak i, svarer Torgeir på denne måten:

Det er brukere som sliter med psykiske helseproblemer som periodevis ikke klarer å åpne viduskonvolutter, ikke svarer på telefon, ikke svarer på...Så ja. Og det er folk som sliter med psykiske helseproblemer stort sett. Alternativt rus. Det kan en bare av og til spekulere i. Men det er klart som kjennetegn at... Så da er det noe med å ikke gi seg. Og det, jeg sender både ett og to og tre brev. Og etterhvert så kommer jeg med varsel om stans av arbeidsavklaringspenger. Hvis vi ikke oppnår kontakt. Og da kommer de som regel.

Sitatet viser også at han legger vekt på at maktmidler, som stans av ytelser, skal være nødvendig, og at han prøver andre utveier først. Samtidig viser han også til at det gir

resultater. Brukerne kommer faktisk når han kommer med varsel om stans av arbeidsavklaringspengene. Dermed er tydelig at veilederne står i et dilemma mellom virkemidler som er effektive for å oppnå et bestemt formål, som å få brukerne til å møte til en avtale, og virkemidler som er effektive for å få en god utviling i saken samlet sett. Veilederne gir i intervjuene uttrykk for at idealene om langsiktige mål og å være til støtte for brukerne er noe de vakter høyt, og ser på som god yrkesutøvelse. Dette perspektivet, på hva som er en god strategi i oppfølgingen av brukerne vil jeg drøfte i det neste delkapittelet.

Strategi

En annen grunn til at veilederne bruker press restriktivt kan være knyttet til en vurdering av om det er hensiktsmessig. De er usikre på om det faktisk bidrar til resultatene de ønsker.

Samtidig så hører jeg jo på motstanden. Og er motstanden veldig sterk, og det er mye motforestillinger, så tenker jeg at «Ok, dette er en prosess. Du er ikke klar enda». Da får vi en ny samtale om tre måneder og si at «Om tre måneder, så kan vi snakke mer om dette». Og så er det å finne ut hva som skal skje innen det. For skal vi få resultater så må brukeren være med på det.

Torgeir

Han viser at dette handler om hva som nytter gjennom at han beskriver at brukeren må være enig dersom en skal få noe ut av tiltakene. Dette peker på et maktmiddel som brukerne har til rådighet i relasjonen med veilederen, nemlig muligheten til å trenere eller motarbeide virkningen av avgjørelser som tas. Et enda tydeligere eksempel på dette kommer fra Anne:

Vi har mange som (...) kanskje ikke fungerer så dårlig, men som kjemper så mye for å få en utførelse. Det er deres mål i livet. Det er ikke jobb som er målet deres. Og når du da sender dem til et tiltak, så får tiltaksarrangør en som «Ånei, nå kastet jeg opp fire ganger før jeg kom hit. Ånei...» Liksom syter sånn. Så er det ikke så lett for tiltaksarrangør heller.

Mange av virkemidlene Nav bruker for å avklare brukernes arbeidsevne, er avhengige av at brukerne selv bidrar. Dette er det Anne understreker i sitatet over, og peker på at også andre aktører kan ha vanskelig for å opplyse saken på en annen måte enn at det er store utfordringer der, dersom det er det brukeren ønsker å vise frem. Dette blir dermed en begrunnelse for å ikke bruke tvang, fordi brukerne vil ha virkemidler for å undergrave det tiltaket en sender dem

i dersom de ønsker det. Dette er selvsagt i tilfeller som ikke handler om avslag på en ytelse, men hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å bidra til at brukeren kommer i jobb. Dette er avgjørelser der veileder har mulighet til å presse gjennom avgjørelser, men ikke endre adferden til brukeren.

Kathrine beskriver hvordan det å bruke bortfall av ytelser som et argument kan virke i møte med brukeren:

Fellestrekk er vel, at de ikke er motivert. (...) Og at det blir et sånt pressmiddel. Hvis ikke sånn og sånn så mister du pengene din på en måte. (...) Det blir litt sånn, ja det blir, de føler seg presset. Naturlig nok. Fordi vi sitter med maktmiddel som ligger der, uten å egentlig gjøre dem bevisst på det da. Men vi møter jo en del motstand fra de som er innstilt på at de ikke skal i tiltak i det hele tatt.

Dette sitatet viser at Kathrine ikke ser det å true med bortfall av ytelser som et særlig godt virkemiddel, selv om det er tydelig at det fører til at brukerne stort sett innretter seg i tråd med det hun ønsker. Terskelen for å ta i bruk et sånt virkemiddel kommer også frem gjennom at hun betegner dem som «de som er innstilt på at de ikke skal i tiltak i det hele tatt».

Flere av veilederne snakker mye om hvordan det å legge et godt grunnlag for samarbeid fra starten av, gjennom å bygge tillit, ta seg tid til å bli kjent og vise at de kan bistå brukeren på en god måte er det som gir resultater på lang sikt. Elise sier noe om dette:

For brukere der jeg har en god tone med, der får en gjerne til litt mer ting enn folk som er sure og negative. Så det, jeg bruker lang tid.

Elise vurderer her bruk av tvang som uhensiktsmessig. Flere av veilederne opplever at samarbeid gir de beste resultatene. Noen stiller også spørsmålstegn ved om en klarer å oppnå noe når brukerne ikke er motivert for det de skal delta på. Elise ser ut til å vurderer det å bruke mer tid som et alternativ til å bruke makt, da det kan sikre den gode relasjonen og samarbeidet som hun ser på som nødvendig. Mona tar også opp dette, men peker samtidig på den muligheten en god relasjon gir til å bli lyttet til og etablere en felles forståelse av forventningene både til perioden med oppfølging fra Nav og til hva de som bruker og hun som veileder skal gjøre:

Du har suksess i en sak om du kommer fort i en god dialog med folk, og fort får folk til

å forstå at her er det hardt arbeid for å komme tilbake til arbeidsmarkedet. Og der bare Nav som kan komme med gode forslag og service. Vi kan være på tilbudssiden veldig mye, men det hjelper lite hvis ikke du jobber hardt selv og er målbevisst, funner ut av tingene og rydder opp i problemstillingene.

Hun forteller videre at den gode relasjonen til brukerne også gjør at hun kan si veldig klart i fra når hun mener de tar for lite tak i ting, og det til tross for det er det veldig sjeldent hun har «fått seg en på trynet» som hun sier, selv om hun har stått i jobben i over tredve år.

Bruk av makt der en avslutter ytelser, kan også virke lite formålstjenelig for veilederens ansvar for brukeren. Dersom presset ikke virker vil det ikke bidra til en endring hverken i veilederes plikter og ansvar overfor brukeren eller i brukerens situasjon. De vil også måtte forholde seg til en vanskeligere samarbeidsrelasjon etter en uenighet der veileder har utøvd makt. En del veiledere jobber nesten utelukkende med en ytelse eller noen få ytelser, og vil derfor bare måtte forholde seg til brukernes reaksjoner i det ene møtet der et eventuelt avslag formidles. De av veilederne som jobber med flere ulike ytelser vil imidlertid kunne måtte forholde seg til reaksjoner og konsekvenser over lang tid. Elise er en av disse veilederne og forklarer hvordan:

Ja...Det kan være mange dilemma i løpet av en uke da. For eksempel det med disse her med de som vi må avslutte for eksempel. Når vi vet at...Sånn tidligere når vi avsluttet en sak, og folk skulle over på sosialhjelp for eksempel, så var jeg på en måte kvitt den saken.Men nå er vi jo ikke det. For vi har jo hele spekteret..

I: Ja, så da vil du ha oppfølging på den samme brukeren?

Ja, så jeg har jo for eksempel noen som har vært i rusbehandling og så klarer de ikke fullføre den, og så er det over på sosialhjelp og så, ja, så vet du jo det at, inntekt må jo en person ha uansett da. Så dilemma er jo det å avslutte noe når du vet at den personen burde hatt den inntekten og at du må enda til å søke om andre inntekter da, sånn som økonomisk sosialhjelp.

Dette vil trolig påvirke veilederenes samhandling med brukerne, og kan påvirke avgjørelsene de tar. Her blir ikke manglende samsvar mellom behov og rettigheter til inntekt bare brukerens ansvar, men også veilederen som skal bistå i å finne løsninger. Dette sitatet trekker

opp spørsmålet om generalistmodellen, som en del Nav kontor praktiserer der veiledere følger opp på tvers av ytelser, også kan påvirke portvokterrollen til ytelsene.

Flere veiledere trekker frem at usikkerhet rundt hva som er reelle utfordringer og hva som handler om motivasjon eller vilje gjør bruk av makt krevende. Dette er noe jeg vil ta for meg i delkapittelet under.

Mangel på informasjon

Mangel på informasjon og usikkerhet knyttet til egne vurderinger går igjen i nesten samtlige intervjuer. Her beskriver veilederne mistanker både for at brukere ikke fyller kravene til ytelsene, enten ved at helseproblemer ikke er reelle eller at de egentlig kan jobbe, men ikke vil. I slike situasjoner skulle en forvente at veiledernes portvokterfunksjon gjorde at de kunne sanksjonere brukerne, men dette finner jeg ikke eksempler på i intervjuene. I stedet blir det vist til grenser for veiledernes makt. Veilederne legger også stor vekt på det at de ikke vet *sikkert*. Jeg leser intervjuene som at mangel på kunnskap utløser et strategisk valg om å la tvilen komme brukerne til gode. Dette kan også knyttes til veiledernes idealer, som i stor grad handler om å bygge tillit og møte folk med respekt som blir gjentatt en rekke ganger i intervjuene, og av samtlige veiledere.

Noen er fryktelig syk, og klarer veldig mye, og noen er lite syk og klarer ingenting.

Mona

Personer med akutte, alvorlige sykdommer, slik som kreft, blir av flere veiledere nevnt som eksempler på brukere som ikke er så vanskelige å jobbe med. Dette begrunner de med at de er «veldig motivert, nesten sånn at en må holde litt igjen». Det er de diffuse, sammensatte problemene som er det veilederne mener er mest utfordrende å jobbe med. Torgeir peker på at de «åpenbare» grunnene til at brukerne kommer i kontakt med Nav, ikke alltid er de reelle barrierene for å komme i jobb:

Altså, helseproblemer, det er det jeg ser mer og mer, er at når en begynner å presse folk så skjønner en at folk kan ha vondter som ikke synes på røntgenbilder. Og vi har sett at overgrep som barn, seksuelle, voldelige, de setter sine spor. Folk blir ødelagt av det. Vi ser minoritetsspråklige som har opplevd traumer, de vil ikke snakke om det, men etterhvert så begynner det å komme frem. Da får du en forståelse av at det er helt andre ting som ligger til

grunn der. (...) (Det) må behandles med ydmykhet og respekt.

Torgeir er også opptatt av at risikoen ved å presse brukere for hardt kan gjøre at de får tilbakefall. Han snakker en del om at han opplever å stå i et dilemma mellom å være for snill, og det skjer for lite, og å presse for mye slik at det kan forverre helse eller motivasjon. Mona peker også på utfordringer med å klargjøre «egentlig» årsak til utfordringene, men av andre grunner:

De er psykisk syke, de små-hasjer, de sitter foran dataen og er dårlige altså. Lite skolegang, falt ut av veldig mye, og det krever veldig mye å få på plass noe, å få dem i gang igjen. Det er som å trå i gang en sykkel uten smørning altså. (...). Og så er det liksom «Hvor begynner man? Er det helsen eller skolen eller hva er det på en måte»

Kristoffer gir dette svaret når han blir spurt om hva som er mest krevende i jobben:

Det er der mye av frustrasjonen ligger rundt en. Altså, alt er feil med familie, Nav, arbeidsmarkedet, andre...

Både sitatet fra Mona og sitatet fra Kristoffer viser til situasjoner der utfordringene er sammensatte, men der det i eksempelet til Mona ser ut til å handle om at problemene til brukerne henger sammen, er det Kristoffer beskriver heller at de ikke selv anerkjenner at de har dem. Ved å innta en offerrolle, bidrar de heller ikke til fremdrift i egen sak, slik Kristoffer beskriver det. I denne situasjonen kan det bli krevende både å finne ut hva en skal adressere først, men også hvordan en kan få etablert en felles forståelse med bruker om problemforståelse.

Eksemplene over gjengir utfordringer som er veldig nært knyttet til den begrensede informasjonen veilederne sitter på. De beskriver at der det ikke er lang historikk i saken, vil det gjerne bare være en legeerklæring og referat fra et dialogmøte fra sykefraværsoppfølgingen de har å basere seg på. Ellers er det brukeren som er den primære kilden til informasjon. Flere av veilederne snakker om viktigheten av gode legeerklæringer og gode rapporter fra tiltaksleverandører som har brukerne på avklaring eller utprøving. Særlig legene er det flere veiledere som trekker frem som viktig å etablere et godt samarbeid med:

Målet vårt er å få aktivisert dem. Og det krever et samarbeid med legene. For hvis legen sitter og sier at du er for syk, du kan ikke gjøre noen ting, så hører de mer på legen enn

på Nav.

Nina

Her er det forskjeller i eksemplene veilederne bruker, der noen vektlegger nærmest en intensjon hos brukeren om å få legen til å gi dem en erklæring som legger opp til minst mulig aktivitet, mens andre beskriver dette mer som enten at legene er restriktive med aktivitet eller at brukerne *tolker* det slik.

Samlet gir intervjuene inntrykk av to hovedgrunner til at mangel på informasjon virker begrensende på veiledernes bruk av makt. Den ene er knyttet til risikoen for å gjøre feil, der en kan bidra til forverring eller tilbakefall for brukeren. Den andre er knyttet til samarbeidet med brukerne der flere av veilederne har klare idealer om at det å vise respekt for brukeren, lytte til deres erfaringer og ta dem på alvor gjør at det å utfordre brukerne på at de ikke tror dem eller presse dem når de selv mener de ikke kan både vil stå i motsetning til veiledernes egne idealer og vil kunne forverre samarbeidsrelasjonen på sikt.

8.1.2 Brukernes avmakt

Gjennom de tidligere delkapitelen i denne delen av analysen skisseres et bilde av brukerne der de besitter en del klare virkemidler for å yte motstand mot veiledernes planer og aktiviteter. Dette er imidlertid ikke dekkende for mange av brukerne veilederne forteller om. I mange av eksemplene er det såkalt «passive» brukere veilederne beskriver. Dette kan føre til at veilederen presser gjennom løsninger:

Noen ganger så klarer de ikke å komme frem til noe. Og da må vi si at «da må vi prøve dette». For skal du fortsette å få disse pengene, så må du oppfylle vilkårene for å få dem. (...) Mange har på en måte gitt opp troen på å få til noe. For de har prøvd så mye, og ting har ikke gått.

Nina

Flere veiledere gir en tilsvarende beskrivelse. Torgeir peker på at de fleste har jobb som mål, men at de gjerne ikke har noen klar formening om så mye utover det overordnede målet:

De er veldig blanke. De har et mål om å komme tilbake i jobb, men ikke hvordan.

(...)Og de er usikre på om de er i stand til å jobbe.

I slike tilfeller er veilederne tydelig på at da er det de som tar avgjørelsene, men det oppleves nok ikke som maktbruk på samme måte som i tilfeller der det er aktiv motstand og en etablert uenighet. På denne måten kan selve asymmetrien i makt og forhandlingsposisjon mellom veileder og bruker gjøre at maktbruken i mindre grad blir oppfattet og reflektert over. Brukerens mangel på ressurser gjør at de ikke lykkes med å komme med konkrete forslag i egen sak.

8.1.3 Konklusjon maktdiskursen

Intervjuene med veilederne gir uttrykk for sterk ambivalens rundt både egen makt over brukerne og egen beslutningsmakt. I intervjuene er forbeholdene langt tydeligere enn begrunnelsen for maktbruk i rollen som veileder. Dette kan selvsagt handle om at i dagliglivet er makt gjerne forbundet med en negativ definisjon, noe Gudmund Hernes peker på at vil innebære at ingen vil vedkjenne seg at de har makt eller utøver makt (Hernes, 1975, p. 9). Forbeholdene veilederne beskriver er knyttet til tre ulike tema: Profesjonsidealer, strategiske valg og risikovurdering knyttet til begrensningene i eget informasjonsgrunnlag. Det siste dreier seg om avgrensningene av egen makt både mot regelverket og mot andre profesjoner, slik som aktører i helsevesenet. Videre finner jeg at veilederne i flere av intervjuene forteller om brukere som ikke oppgir hverken mål eller ønsker. En del beskriver dette som vanlig blant brukerne. Dette kan knytte seg til at brukerne møter en *skranke*, gjennom at de ikke har ferdigheter eller kunnskaper til å håndtere samhandlingen med veilederen, og dermed ikke får formulert sine ønsker og behov. Dette kan også bidra til at veilederne ikke bare ikke vil vedkjenne seg egen makt, men at de heller ikke opplever å bruke den. Gjennom at de i liten grad møter motstand hos brukerne blir makten lite synlig for dem selv, selv om den nok kan oppleves tydelig for brukerne det gjelder. Veilederne er opptatt av å unngå makt, og legge til rette for samarbeid. Dette er både knyttet til hva de selv ser på som formålstjenelig, som både handler om at egen arbeidshverdag og egne mål blir lettere å nå dersom en kan basere seg på samarbeid, men også hva som gir gode resultater for brukeren.

Veilederne jeg har intervjuet fremstår motvillige og ambivalente i sin maktposisjon. Dette til tross for at veilederne både oppgir at de ser det som et nødvendig virkemiddel og at det i noen tilfeller er «det som trengs». De legger vekt på det problematiske i egen maktposisjon, og der de forteller entusiastisk om rollen som veileder, og knytter dette til egne idealer og egen

motivasjon, er fortellingene om maktbruk motvillige og problemfokuseret. Dette reiser interessante spørsmål om hvor effektiv veiledernes portvokterfunksjon vil være, når den møter såpass mye motstand hos veilederne selv. Veilederne står i et dilemma, og som Torgeir sier det «i balansegang» mellom press og støtte, hvor vektingen av støtte ser ut til å vinne frem. Om det oppleves slik for brukerne er selvsagt et helt annet spørsmål, og ikke noe denne oppgaven kan svare på.

Flere av eksemplene i dette delkapittelet viser også at veilederne agerer ulikt basert på ulike brukerstrategier. Der brukerne, i tråd med Goffmans handlingsalternativer, trekker seg tilbake og nekter å delta, eller nekter å samarbeide og inntar en uforsonelig holdning (Goffman, 1967), utløser dette bruk av makt fra veilederne. Der brukerne derimot samarbeider bruker ikke veilederne maktmidler. Lipsky (Lipsky, 1980) peker imidlertid på at ett maktmiddel handler om klientkonstruksjon, og her kan veiledere bidra til slik klientkonstruksjon blandt annet ved å

- styre rammene for samhandlingen, eksempelvis gjennom å definere hva kan og hva kan ikke snakkes om, hvor og hvordan skal kontakten være,
- lære brukeren klientrollen, eksempelvis gjennom å forklare hvem gjør hva, hvilke roller har de, hvor stort ansvar har brukeren selv

I intervjuene gis det flere eksempler på slik klientkonstruksjon, og beskrivelser av at dette blant annet muliggjøres gjennom å «bygge en god relasjon til brukeren», og «bruke mye tid».

8.2 Samarbeidsdiskursen

8.2.1 Idealer og rettigheter

Veilederne vektlegger viktigheten av brukernes bidrag i egen sak i intervjuene. Dette gir de uttrykk for som et ønske fra dem som saksbehandlere, fordi det gir raskere og bedre løsninger. Innenfor denne diskursen er veiledernes utfordring knyttet til hinder for brukernes reelle medvirkning. Her sitter barrierene for medvirkning ikke i relasjonen veileder-bruker, men i brukeren selv. I dette delkapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan veilederne vurderer egne idealer, brukernes behov og rettigheter i samarbeidet med dem.

Brukernes rett til medvirkning i egen sak er helt klar. I hvor stor grad den blir reell vil variere. Den er avhengig av informasjon om muligheter, rettigheter og plikter, samt i hvilken grad veilederen er villig til å lytte eller evner å forstå hva brukeren ønsker. Beskrivelsen av hvordan veilederne ser på utfordringene ved å være ny i jobben illustrerer at Nav er et system med flere regelverk å forholde seg til, og med et stort spekter av ulike ytelser, virkemidler og hjelpetiltak. Det er altså mye brukerne skal få oversikt over dersom de skal ha reell medvirkning i egen sak. Dette er noe Kathrine snakker om:

Det er nok fort ting man kan gå glipp av å informere om eller få nok informasjon om fordi man baserer seg på opplysninger..Altså man sitter jo med opplysninger, legeopplysninger og sånne ting som man har lest før man møter brukeren. Og da har man jo gjerne egentlig sett for seg hva som er planen før man møter brukeren så da, kan det jo egentlig være styrt av det vi, eller det legen uttaler at skal være sånn og sånn. Jeg sitter jo ofte og forbereder meg til samtaler der jeg ser på legeerklæringer, hva er behandlingsforløpet eller utredningsløpet, og så skriver jeg det i planen før brukeren kommer. (...)Men hvordan brukeren tolker det, det er jo, kanskje de føler seg litt overkjørt? Jeg vet ikke jeg, det er jo vanskelig å vite når det er vi, for å få ting til å gå fortest mulig, mulig at de føler at det bare er sånn kølappssystem. Kom inn her og så signerer du og så er du ute igjen på en måte? Jeg vet ikke. Vanskelig å vite.

Kathrine kommer tilbake til utfordringen med at brukerne ikke har nok informasjon senere i intervjuet:

Men det er jo ikke alltid at jeg stiller meg like tilgjengelig for at de kan få stille spørsmål. De har jo sikkert mange ting de lurer på, men de fleste blir jo påmeldt sånne informasjonsmøter. Så da antar jeg at de har fått den informasjonen de trenger der. Så det blir jo litt sånn. Ja.

Denne beskrivelsen gir et bilde av et svært begrenset rom for medvirkning for brukerne. Den skiller seg også ut fra de andre veiledernes beskrivelser av samhandling med brukerne. De fleste ser ut til å ha en noe åpnere tilnærming til de første møtene og hvilke planer som skal legges. Flere legger imidlertid vekt på at de begrenser antall handlingsalternativer.

Så det er en hel sånn jungel å orientere seg i. Skal ha ganske mye erfaring før en klarer å tenke seg hva som kan være det beste da. Og så har vi jo brukarmedvirkning. Sånn at det er veldig viktig at brukeren..hvertfall har en forståelse for eller har bestemt selv hva han

skal være med på. Men jeg tror det er viktig at veileder, når en har vurdert saken, at en kanskje tenker seg to til tre alternative tiltak. For en kan ikke presentere femten forskjellige tiltak til en (bruker)...

Elise

Her blir det å ikke overlesse brukeren med informasjon sett på som viktig for å tilrettelegge for brukermedvirkning, netopp fordi for mange alternativer kan virke forvirrende og gi liten mulighet til å sette seg inn i det som blir presentert. Veilederne er, slik det fremkommer i intervjuene, viktige premissleverandører for brukermedvirkning der de på den ene siden kan hindre den gjennom å tilbakeholde informasjon og på den andre siden kan hindre den ved å gi for mye. Denne balansegangen ser ut til å være håndtert i stor grad av den enkelte veileder, uten klare retningslinjer for hva som vil gi en god praksis for brukerne, annet enn at de skal «høres».

Brukerne har rett til medvirkning i egen sak, og herunder i avgjørelsen av hvilke tiltak eller aktiviteter som skal gjennomføres i den perioden de har oppfølging fra Nav. Om veilederne skreddersyr løsninger for den enkelte eller benytter samme tiltak og aktiviteter for alle brukerne vil kunne si noe om hvor reell denne brukermedvirkningen er, og i hvilken grad veilederen tar avgjørelser i forkant av samtalene med brukerne. Enkelte veiledere gir tydelig uttrykk for at de i stor grad bruker de samme tiltakene for sine brukere.

Nei, jeg bruker de som jeg har mest kjennskap til.

Kathrine

En slik praksis innebærer på den ene siden en risiko for at brukerne overstyres, gjennom at de ikke får informasjon om alle tiltakene som kan være aktuelle. På den andre siden kan de tyde på at veilederen har sterke preferanser som styrer oppfatningen av hva som er nyttig å delta på og ikke. Sitatet illustrerer også hvilken rolle tilgang til informasjon spiller for medvirkning i egen sak. Utfordringen består ikke bare i en asymmetri mellom veileders og brukers tilgang til informasjon, men også i at veilederen besitter mindre informasjon enn brukeren kunne forvente. Veilederens mangel på informasjon reduserer dermed brukerens mulighet til reell medvirkning i egen sak siden alle alternativer ikke blir gjort kjent for ham eller henne.

Samtidig kan sitatet over leses på en annen måte, som et ønske om å kvalitetssikre de tilbudene en sender brukere på gjennom at en selv kjenner innhold og har erfaring med hva det fører til. Kathrine snakker også en del i intervjuet om at det er veldig mye å ha oversikt over, og at det er krevende. Hun er en av veilederne som jobber med både sossalsaker og arbeidsavklaringspenger. Det er ikke overraskende at det er vanskelig å ha inngående kjennskap til regelverk og virkemidler for begge disse saksfeltene. Dermed blir muligheten til å veilede og informere brukere om ulike tiltak begrenset om en ikke har betydelig erfaring.

Selv om veilederne understreker at alle saker er ulike, og at de må ta utgangspunkt i brukeren de arbeider med akkurat da, blir det tydelig gjennom intervjuene at det er forskjeller i hvordan veilederne ser på bruk av tiltak og effekten av ulike typer tiltak. Noen veiledere beskriver at et typisk løp begynner med avklaring fulgt av praksis i skjermet virksomhet og deretter arbeid med bistand eller eventuelt lønnstilskudd. Andre understreker på sin side at de jobber mye med å unngå avklaring og praksis i skjermet virksomhet – de bruker nesten utelukkende praksis i ordinært arbeidsliv eller lønnstilskudd. Brukere vil altså kunne få vidt ulike tilbud om tiltak avhengig av hvilken veileder de får.

En av veilederne legger vekt på å prøve å få brukere raskest mulig ut i ordinært arbeid. På grunn av dårlige erfaringer unngår hun å bruke et type kurs:

Jeg blir ofte spurt av sjefen min hvorfor jeg ikke bruker avklaringskurs for eksempel. Sånn treukerskurs og så praksis i regi av tiltaksarrangør her borte. (...) Det er et av de mest vanlige kursene, men jeg har så dårlige erfaringer med det at jeg gidder ikke bruke det. Da er det mye bedre å ta det kartleggingen selv, også få de ut i en vanlig arbeidspraksis. For det å først gå og vente på et kurs, at det skal bli ledig plass, så gå ni uker på kurs og så skjer det ingenting likevel. Det er sånn misbruk av tid synes jeg da

Elise

Beskrivelser av veiledernes etablerte rutiner for hvilke tiltak de bruker og hvilke aktiviteter brukerne skal gjennom, tyder på at brukervedvirkningen møter noen hindringer dersom brukerens ønsker ikke er i tråd med veilederens preferanser. Om dette vil føre til at brukeren ikke blir hørt er selvsagt et helt annet spørsmål. Trolig handler utfordringen mer om at brukere får silt informasjonen på forhånd, slik at ikke alle alternativene blir gjort klart for dem. På denne måten begrenses den reelle medvirkningen brukerne har gjennom

tilbakeholdelse av informasjon. Samtidig er det å gi for mye informasjon noe som også kan hindre medvirkning, som Elises beskrivelse av tilbudet som en «jungel» illustrerer.

8.2.2 utfordringer

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg de situasjonene som veilederne beskriver at hindrer deres ønske og innsats for samarbeid med brukeren. Her er det gjerne snakk om brukere som ikke deler veilederens vurdering av hva som er et riktig mål, eller som oppleves å trenere saken eller ikke bidra. Det dreier seg altså både om konflikt, der veileder og bruker er uenig, men også om at brukerne avviker fra veiledernes syn på «riktig» brukeroppførsel. Det siste innebærer å være aktiv i egen sak og fullføre planlagte aktiviteter.

Ulike klientstrategier ble tematisert i samtlige av intervjuene i denne undersøkelsen, selv om veilederne omtalte dette med vidt ulike begreper, slik som «oppførsel», «holdning», «vilje», «motstand» og «motivasjon». Veilederne snakket mye om hvordan brukerne oppførte seg i møter, om hvordan samhandlingen fungerte, hvordan brukere reagerte på vedtak og fulgte opp avtaler som ble gjort. I analysen av intervjuene var det naturlig å adressere brukeradferd som ble ansett som problematisk. Opplevde veilederne at brukerne hadde maktmidler til rådighet i samhandlingen? Opplevde de at disse ble brukt, og i såfall med hvilket resultat?

De fleste veilederne forteller om episoder med brukere som blir sinte, og gjør alt fra å heve stemmen til å fremsette trusler. Noen av informantene nevner også episoder der kolleger er blitt utsatt for fysisk vold. Veilederne understreker imidlertid at slike episoder utgjør unntak.

«Passive» og «umotiverte» brukere

De brukeradferdstypene som blir hyppigst problematisert i intervjuene, er «passiv» og «urealistisk». Flere av informantene kommer med sitater som går i retning av at brukerne må ta mer ansvar selv.

Det vanskeligste, det er å motivere folk. Det er det. Det synes jeg er, av og til veldig vanskelig og av og til veldig provoserende. For du har en følelse, etter å ha lest papirer, at personene du har foran deg ikke egentlig er alvorlig syk, men syk. Og det kan vi alle være. (...) Så jeg synes det er det vanskeligste. Motivere folk som ikke er alvorlig syk, men syk, tilbake til jobb. Å få de motivert til å komme i gang, å se en linje inn på arbeidsmarkedet.

Mange ser ikke noen vits i det.

Mona

Veilederne tematiserer passive brukere på ulike måter, både brukere som er passive i møtene med veilederen, brukere som ikke «tar tak i sin egen sak» mellom møtene og bidrar med egeninnsats til å finne praksisplass, purre på legeerklæringer eller gi beskjed om at ting endrer seg og brukere som ikke møter opp når de skal i tiltak eller praksisplass, som ikke stiller til møter eller svarer på telefon når veilederen ringer.

Motstand

Flere veiledere tar opp en annen type brukeratferd som de opplever som vanskelig. I blant opplever de å møte brukere som er fast bestemt på at kontakten med Nav skal resultere i at de innvilges uføretrygd.

Men vi har veldig mange brukere som fungerer så dårlig, eller som, kanskje ikke fungerer så dårlig, men som kjemper så mye for å få en uføreytelse. Det er deres mål i livet. Det er ikke jobb som er målet deres. Og når du da sender dem til et tiltak, så, det er klart at hvis du da som tiltaksarrangør får en som: «Ånei, nå kastet jeg opp fire ganger før jeg kom hit, å nei..» Liksom syter sånn.

Anne

Dette eksempelet illustrerer en form for motstand som ikke nødvendigvis innebærer åpen konflikt. Det kan skje gjennom å trenere tiltak ved å ikke møte opp, delta kun sporadisk eller innta en passiv rolle i tiltaket. De fleste tiltakene vil gjerne være avhengig av at brukerne selv ønsker å delta og står på for å få resultater. Da vil en slik motstand kunne redusere eller hindre resultater av tiltaket. Dette kan også skje i tiltak på ordinære arbeidsplasser der det kan være utsikter til jobb. En av veilederne kommer inn på dette når hun beskriver hva det er som hindrer at deltakere kommer i jobb:

Vi har jo en del kontakt med forskjellige bedrifter, så ser ikke for meg at det er bedriftene som...Ikke for min del hvertfall. Som setter stopperen.Det er heller da brukeren. Hvis man har fått i gang en dialog med arbeidsgiveren, og så at brukeren da ikke møter opp eller følger...At det er det som kan avbryte.

Kathrine

Motstanden veilederne beskriver er ikke i form av at brukerne nekter å samarbeide, og går i konflikt. Dette er også noe både Lipsky og Goffmanns beskrivelser av klientstrategier skisserer at vil være uvanlige strategier for brukere (Goffman, 1967; Lipsky, 1980).

9 Resultater

Velferdstjenestene vil alltid være begrenset av rammer: Budsjetter, regler og kompetanse vil sette grenser for hvilke tjenester ansatte i velferdstjenestene kan tilby, og hva brukerne kan motta. For veilederne i Nav ble tid trukket frem som den mest relevante ressursen. Veilederne forholder seg til det jeg har valgt å kalle diskursen om tidspress, der de posisjonerer seg enten gjennom tilslutning, delvis tilslutning eller avvisning. Særlig veilederne som posisjonerer seg ved delvis tilslutning peker i retning av mulige løsninger på veiledernes opplevelse av manglende samsvar mellom henholdsvis mål og ansvar. Lipsky hevder at bakkebyråkratene typisk må håndtere veldig mange saker i forhold til hvor omfattende ansvar de har, og at det fører til at de ikke kan gjøre den jobben som ansvaret deres forutsetter (Lipsky, 1980, p. 29). Denne oppgaven kan ikke slå fast hvorvidt Lipskys tese om ressursknapphet som et iboende trekk ved bakkebyråkratier er treffende eller ikke for Nav. Imidlertid kan studien si noe om veiledernes erfaringer med ressursknapphet, og her peker mine funn i retning av mulige løsninger som kan bidra til en opplevelse av bedre samsvar mellom mål og ressurser.

I den konkrete, daglige ressurs håndteringen gir veilederne uttrykk for et *ønske* om å prioritere tid med brukere. Dette begrunner de både med egne idealer og motivasjon: De liker å jobbe med mennesker, og med en vurdering av hva som gir resultater i arbeidet. De mener at det å ha tid til å arbeide med brukerne gir dem mer informasjon og dermed bedre grunnlag for å ta riktige avgjørelser. Samtidig vektlegger veilederne at det å bruke tid på «å bli kjent» også bygger tillit og gjør samarbeidet med brukerne langt enklere. Det går riktignok også tydelig fram av måten de selv beskriver hvordan de arbeider og hvilke oppgaver som tar mye tid, at de i praksis prioriterer forvaltningsoppgaver svært høyt. Både målstyring og risiko for merarbeid ved å få saker i «retur» fra forvaltingsenhetene ser ut til å bidra til dette. Denne saksbehandlingen er også det som avgjør om brukeren får en ytelse og hens videre skjebne i systemet. Risikovurdering på vegne av brukerne ser dermed også ut til å spille en rolle i prioriteringen av denne typen oppgaver.

Gjennom intervjuene blir det avdekket et ønske om å gi helhetlig oppfølging. Dette kommer både til uttrykk gjennom frustrasjon over å måtte ivareta brukeroppfølging ved bruk av arbeidsrettede tiltak og ved at veilederne forteller at de tar på seg oppgaver som sentrale føringer legger opp til at skal håndteres av andre i Nav. Veiledernes idealer for eget arbeid og rammene de har for dette arbeidet står altså i konflikt med hverandre. I strid med klare

føringer fra Nav sentralt og på tross av at de opplever å stå i en presset ressurssituasjon tar de på seg ekstra oppgaver. Dette viser hvor viktig de opplever at det er å gi service til brukerne og bistå dem med de behovene brukerne opplever å ha. Samtidig er det et godt eksempel på målforskyvning, der det som gjøres ute ved kontorene ikke samsvarer med de føringene som er gitt.

Prioritering mellom brukere var et tema veilederne var motvillige til å snakke om. Veilederne kjenner til en rekke sentrale føringer for prioritering av grupper. De oppgir imidlertid at slike prioriteringer ikke nødvendigvis gir utslag i hvor mye tid som blir brukt eller hvor tett oppfølging disse brukerne fikk. Veilederne oppgir at andre grep, utenfor deres myndighetsområde, var styrende, slik som egne, definerte tiltak for disse gruppene eller krav om raskere saksbehandling. De brukerne veilederne oppga å prioritere i praksis, var gjerne brukere med akutte behov. Flere pekte på personer med rusproblemer.

Lipsky peker på at et av virkemidlene brukere har i møte med offentlige tjenester er å legge beslag på bakkebyråkratenes tid. Denne studien bekrefter at veilederne opplever en slik virkelighet. Brukere som veilederne ikke hadde en intensjon om å prioritere, kunne få tilgang til mye av veiledernes tid ved å ta veldig mye kontakt. I utsagn fra veilederne kom det også frem at veilederne kategoriserte brukerne. Begrepspar som «aktiv/passiv» og «motivert/umotivert» gikk igjen. De trakk også opp spørsmål om brukernes vilje og moral i sine eksempler, der de pekte på brukere som «kan jobbe, men ikke vil».

En slik kategorisering skaper i følge Lipsky utfordringer fordi den gjerne deles av et fellesskap av veiledere og ofte bygger på og forsterker marginalisering av utsatte grupper. Denne studien kan ikke svare på om denne kategoriseringen bidrar til en reell prioritering mellom brukere som ble vurdert negativt. Andre idealer, som veiledernes yreksetos, vil kunne motvirke at slike vurderinger får praktiske konsekvenser.

Maktbruk ble av veilederne i størst grad brukt der veilederne inntok to av klientstrategiene Goffman skisserer: Å trekke seg tilbake og nekte å delta, og å nekte å samarbeide og innta en uforsonelig holdning. I disse tilfellene oppga veilederne at de brukte makt gjennom å fatte beslutninger uavhengig av brukeren, eller ved å true med stans av ytelser. Her kan brukerne i praksis møte en form for *skranke*, gjennom at det er ferdigheter og kunnskaper til å gjøre seg hørt og forstått i bakkebyråkratiet som er årsaken til at de trekker seg unna eller ikke bidrar i samarbeidet. Lipsky peker på at veilederne kan bidra til klientkonstruksjon, blant annet ved å

definere rammene for samhandlingen, og ved å «lære opp» brukeren i klientrollen. I intervjuene gis det flere eksempler på slik klientkonstruksjon, og beskrivelser av at dette blant annet muliggjøres gjennom å «bygge en god relasjon til brukeren», og «bruke mye tid».

I dilemmaet mellom kontroll og støtte i møte med brukerne, er det flere faktorer som bidrar til at bruken av kontroll og makt begrenses. Profesjonsidealer, opplevelse av assymetri i relasjonen til brukeren og strategiske valg knyttet til hva som vil gi en god utvikling i saken blir særlig trukket fram. En streng håndhevelse av portvokterrollen blir også forpurret av at veilederne har begrenset informasjon i sakene de behandler, noe som delvis skyldes begrensede ressurser. De organisatoriske rammene, der mye arbeidstid går med på dokumentasjon for å avklare om brukere fyller vilkår i regelverket eller ikke, kan imidlertid sies å dra i motsatt retning. Veilederne oppgir å bruke makt der regelverket ikke gir dem andre handlingsalternativer, og der brukerne enten ikke kan eller vil samarbeide. Oppsummert dannes et bilde av en situasjon der byråkratiets krav om kontroll håndheves med sterk ambivalens fra veilederne. Der bakkebyråkratene har fått rom til skjønn, innrømmer de gjerne at de fyller det med sine idealer, men snakker lite om følgene av sine fordommer.

10 Litteratur

- Andreassen, T. A. (2011a). Bredspektret og brukerrettet bistand -endrer NAV-reformen arbeidsformen? In T. A. Andreassen & K. Fossestøl (Eds.), *NAV ved et veiskille - Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. (2011b). Organisasjonsendring som velferdsreform. In T. A. Andreassen & K. Fossestøl (Eds.), *Nav ved et veiskille - organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bleiklie, I. (1997). *Service regimes in public welfare administration: Case studies of street level bureaucrats and professionals as decision makers*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bleknesaune, M. (2005). Unge uførepensjonister - Hvem er de og hvor kommer de fra? (Vol. 8). Oslo: NOVA.
- Carstens, A. (1998). *Aktivering, klientsamtaler og sosialpolitikk*. København: Hans Reitzels forlag.
- Dean, H., & Taylor-Gooby, P. (1992). *Dependency culture. The explosion of a myth*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dyrstad, K., Mandal, R., & Ose, S. O. (2014). Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne: Sintef.
- Engelstad, F. (2011). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Fevang, E., Markussen, S., & Røed, K. (2013). Til, fra og mellom inntetssikringsordninger - før og etter NAV. Oslo: Frischsenteret.
- Fimreite, A. L., & Hagen, K. (2009). Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikken territorielle dimensjon revisited? . *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12.
- Fjeldstad, Ø. (2013). Ansatte ønsker NAV skillsmisse. *Velferd*. from <http://www.velferd.no/ansatte-oensker-nav-skillsmisse.5238109-227399.html>
- Fog, J. (1996). Begrunnelsernes koreografi. Om kvalitativ ikke-statistisk representativitet. In H. Holter & R. Kalleberg (Eds.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (pp. 194-220). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fossestøl, K. (1999). Attføringspolitikk og iverksetting. In K. Fossestøl (Ed.), *Mellom individ og marked - attføringsvirksomhet i velferdsstaten*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2014). Når aktivering blir ydmykelse - En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV (Vol. 43). Oslo: FAFO.
- Goffman, E. (1967). *Anstalt og menneske*. Hørsholm: Jørgen Paludans forlag.
- Grue, L., & Finnvd, J. E. (2014). Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for unge med nedsatt funksjonsevne. Oslo: NOVA.
- Hansen, H.-T. (2013). Brukererfaringer med Nav - kontakt og tilfredshet. In H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Eds.), *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). Nav - med brukeren i sentrum. En introduksjon. In H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Eds.), *Nav-med brukeren i sentrum*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (1975). *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hvinden, B. (1994). *Divided Against Itself, A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo.
- Jacobsen, K. D. (1967). Politisk fattigdom. *Kontrast*, 1.

- Kalleberg, R. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. In H. Holter & R. Kalleberg (Eds.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen* (2 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S. (1994). Ten standard responses to qualitative research interviews. *Journal of phenomenological psychology*.
- Langeland, S., & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og velferd*, 1, 64-77.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services* (ed.). New York: Russel Sage Foundation.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. (Ph.d.), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C., & Ose, S. O. (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? : SINTEF.
- Marx, K. (1919). *Det kommunistiske manifest* (V. Sønsteveid, Trans.). Christiania (Oslo): Det norske arbeiderpartis forlag.
- Meyers, M. K., Glaser, B., & Donald, K. M. (1998). On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1-22. doi: 10.2307/3325862
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Miller, G. (1983). Holding clients accountable: The micro-politics of trouble in a work intensive program. *Social Problems*, 31(2), 139-151.
- Mindré, G. (1990). *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mäkitalo, Å. (2006). Effort on Display: Unemployment and the Interactional Management of Moral Accountability. *Symbolic Interaction*, 29(4), 531-556. doi: 10.1525/si.2006.29.4.531
- Schaffer, B. B., & Huang, W.-H. (1975). Distribution and the theory of access. *Development and change*, 6, 13-36.
- Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research* (4 ed.). London: Sage Publications Ltd.
- Solberg, J. (2014). *Teorier om interaksjon i sosiologien: historisk bakgrunn og aktuell situasjon*. (PhD), UiO, Oslo.
- St.meld.nr.9. (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.prp.nr.46. (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Thagaard, T. (2002). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode* (2 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (1 ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tripi, F. (1974). The inevitability of client alienation: A counter argument. . *The Sociological Quarterly*, 15(3), 432-441.
- velferdsdirektoratet, A.-o. (2014). *Personbrukerundersøkelsen 2014*. Oslo.
- Weber, M. (2008). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt. Antall ord i oppgaven: 36127

11 Vedlegg

11.1 Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Invitasjon til å delta i intervju-undersøkelse

Undersøkelse om veilederes erfaringer med oppfølging av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger.

Jeg skriver masteroppgave om NAVs arbeid med oppfølging og avklaring av brukere. Målet med prosjektet mitt er å se nærmere på erfaringer hos veiledere som arbeider direkte med brukere. Jeg vil basere undersøkelsen på intervju med rundt 15 veiledere ved NAV lokal som har erfaringer med å jobbe med brukere som mottar arbeidsavklaringspenger. Resultatene av undersøkelsen vil bli publisert i min masteroppgave i november 2014. Veileder for prosjektet er professor Fredrik Engelstad ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo.

Jeg ønsker derfor å komme i kontakt med deg som er veileder ved NAV lokal og som kan tenke deg å stille opp på intervju.

Hva innebærer deltakelse i denne studien?

Intervjuene vil omhandle erfaringer fra arbeid med brukere. Intervjuet vil dreie seg om erfaringer med møte med brukerne, hvordan det arbeides med avklaring og vurdering av relevante tiltak og hva veilederen ser på som god oppfølging. Det vil også være spørsmål som dreier seg om hvilke erfaringer veilederen har med å benytte ulike typer tiltak for sine brukere. Intervjuene vil bli tatt opp på lydbånd. Intervjuet vil ta ca 1 time, og vi blir sammen enig om tid og sted for intervjuet.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Som forsker er jeg underlagt taushetsplikt i forhold til den informasjonen jeg mottar. Alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt og vil bli anonymisert i publikasjonen fra prosjektet. Det betyr at informasjon som gis ikke skal kunne gjenkjennes av andre. Prosjektet er planlagt avsluttet ved utgangen av november 2014, og dataene vil bli anonymisert ved prosjektets slutt.

Frivillig deltagelse

All deltagelse er frivillig og basert på samtykke, og du kan når som helst trekke deg fra studien så lenge den pågår, uten nærmere begrunnelse. Eventuell informasjon vil da bli slettet.

Dersom du ønsker å delta på intervju, eller dersom du har flere spørsmål til prosjektet, kan du kontakte masterstudent Solveig Tesdal på mail: solveig.tesdal@gmail.com eller telefon: 92860633.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Vennlig hilsen

Solveig Tesdal

11.2 Vedlegg 2: Intervjuguide

Bakgrunn og arbeidsoppgaver

Hvor lenge har du arbeidet her?

Har du hatt andre stillinger i NAV tidligere?

Hvilke ansvar og oppgaver har du?

I løpet av en arbeidsuke, hvordan mye tid bruker du på ulike oppgaver? (Eks. interne møter, administrative oppgaver, møter med brukere, saksbehandling, kontakt med tiltaksleverandører).

Brukere

Hvor mange brukere har du ansvar for i løpet av et år?

Hvordan ser brukergruppen din ut? Hvor stor del av brukergruppen din krever særlig mye i form av oppfølging for å ha mulighet til å komme i jobb?

Hvilke brukere opplever du som særlig vanskelig å jobbe med? Hvorfor det? Hvordan håndterer du det?

Er det noen brukere som er særlig enkle å jobbe med? Hvorfor det?

Oppfølging

Hvordan foregår kontakten din med brukere fra du får ansvar for oppfølging av personen til personen er ferdig med oppfølging hos deg (har fått vedtak om uføretrygd, er i jobb, ferdig på AAP)

Hvilken informasjon har du om brukeren før dere har det første møtet? Er det nok?

Kan du fortelle om hvordan et første møte med en ny bruker vil foregå? Vil dette møtet ha avklart mye, eller vil du være usikker på om du vet nok etterpå?

Hva tenker du er det viktigste som blir gjort på et slikt møte? Får du til det?

Hvor mange ganger vil du typisk møte eller snakke med en bruker i løpet av et år? Er det nok?

Hva tenker du er det viktigste du som veileder gjør for brukeren? (veiledning, motivering, formell saksbehandling og innsøking på tiltak, hjelp til cv og jobbsøking)

Har du noen brukere som også mottar sosialstønad eller ytelser fra den kommunale delen av NAV? Hvordan får du da informasjon om det? Samarbeider du noe med andre saksbehandlere om brukere?

Tar brukerne ofte kontakt utover de avtalte møtene? Hvordan håndterer du det? Hvilke muligheter har brukerne for å ta direkte kontakt? Direkte tlf, epost?

Hvordan opplever du at formen og formålet med møtene treffer behovene hos brukerne?

Aktivitetsplan

Hvordan arbeider du for å komme frem til hvilke tiltak eller aktiviteter en bruker skal delta på i løpet av AAP perioden? (ventetid på relevante tiltak kontra rask aktivitet på mindre relevante tiltak). Hva er utfordringene/vanskelig med dette?

Samarbeider dere noe om saker?

Har du selv mulighet til å avgjøre hvilke aktiviteter eller tiltak brukerne dine skal på, eller er det noe som avgjøres av leder eller i samarbeid med andre? Hvordan fungerer det?

Hva gjør du dersom du opplever at det ikke er samsvar mellom regelverk og det du som fagperson ser som det beste for brukeren? Opplever du å måtte kutte hjørner?

Har du erfaringer med at brukere ikke «passer inn i» regelverket? At det kan være vanskelig å avgjøre behov og rettigheter? Hvordan håndtere du det?

Hvor mange ulike avklarings eller opplæring/arbeidstreningstiltak er det i fylket?

Hvilken type informasjon sitter du på om innhold og kvalitet på de ulike tiltakene? Er det nok?

Hvilke tiltak har du benyttet for dine brukere? Benytter du alle tiltakene eller er det noen du bruker mer enn andre? Hva fungerer dårlig?

Hvilke tilbakemeldinger får du fra brukere som har deltatt på tiltak, som avklaring eller opplæring/arbeidstrening?

Hvor mye tid vil du si brukeren er i planlagt aktivitet kontra venting? Hva vil du si er hovedårsakene til at det blir venteperioder for brukerne?

Hva tenker du er det viktigste brukerne får ut av deltagelse på tiltak, opplæring eller arbeidstrening?

Hvilke tiltak fungerer best for å få brukere i arbeid?

Fungerer samarbeidet med tiltaksarrangørene godt? Får du alltid rapport når dine brukere har avsluttet tiltak? Hvilken informasjon får du da? Er det nok? Hvordan bruker du den informasjonen?

Tenker du at det er virkemidler eller innsats som ville bidra til å få flere i jobb som mangler/er for lite av per i dag?

Hvordan samarbeider du med lege? Hvordan fungerer vurderinger fra leger for dere?

Opplever du at du har tid og rammer til å gjøre den oppfølgingen som du tenker brukerne trenger?

Prioritering mellom brukergrupper

Er det noen brukere som prioriteres? Hvem?

Er det en avgjørelse du tar selv, eller er det pålagt?

Hvordan foregår en sånn prioritering?(eks ekstra tiltak, mer tid, ekstra oppfølging, oversikter over aktuelle brukere med visse kjennetegn)

Er det noen prioriteringer som du opplever slår feil ut i enkeltsaker?

Hvilke dilemma opplever du i oppfølgingsarbeidet? Kan du nevne noen situasjoner som du opplever som særlig krevende? (eks veie hensynet til andre brukere mot den som har behov for ekstra innsats, hensynet til helhetlig møte med en bruker mot likebehandling i tråd med regelverk). Hvordan løser du det?

Andre satsinger

Kan du beskrive satsinger og prioriterte grupper eller oppgaver dere arbeider spesielt med på dette kontoret?

Det finnes en rekke sentral satsinger mot visse brukergrupper i NAV, slik som jobbstrategien, garantiordningen for unge og oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse. Hvordan foregår arbeidet med slike satsinger her? Preger det din arbeidshverdag og ditt arbeid med brukerne? På hvilken måte?